

3 1761 11633002 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116330028>

CA1
Y/C24
-L32

221

Gouvernement
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, February 17, 1999

Issue No. 55

First meeting on:

Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code,
the Controlled Drugs and Substances Act and
the Corrections and Conditional Release Act

Fourth meeting on:

Bill C-57, An Act to amend the Nunavut Act with
respect to the Nunavut Court of Justice
and to amend other Acts in consequence

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.
Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 17 février 1999

Fascicule n° 55

Première réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-51,
Loi modifiant le Code criminel, la Loi
réglementant certaines drogues et autres
substances et la Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition.

Quatrième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-57, Loi portant
modification de la Loi sur le Nunavut
relativement à la Cour de justice du Nunavut
et modifiant certaines lois en conséquence

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée
ministre de la Justice et procureur général du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella (acting))
Buchanan, P.C.	Moore
Eyton	Pearson
Grafstein	Pépin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 17, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella (suppléant))
Buchanan, c.p.	Moore
Eyton	Pearson
Grafstein	Pépin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 17 février 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 3, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Lucier, for the second reading of Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 décembre 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Lucier, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 17, 1999
(64)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:45 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

[English]

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Pélissier (9).

Other senator present: The Honourable Senator Adams (1).

In attendance: Gérald Lafrenière, Mary Hurley and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 3, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chairman made an opening statement.

The Honourable Anne McLellan made a statement and, together with Yvan Roy, answered questions.

At 4:58 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-57, An Act to amend the Nunavut Act with respect to the Nunavut Court of Justice and to amend other Acts in consequence. (*For full text of Order of Reference, please see Issue No.52, Thursday, February 4, 1999.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Andy Watt, Coordinator, Northern Issues;

Mr. Moray Welch, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Mr. Bebbington made a statement and, together with Andy Watt and Moray Welch, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 février 1999
(64)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

[Traduction]

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Pélissier (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Adams (1).

Également présents: Gérald Lafrenière, Mary Hurley et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 décembre 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureur général du Canada

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable Anne McLellan fait une déclaration et, de concert avec M. Yvan Roy, répond aux questions.

À 16 h 58, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-57, Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 52 du jeudi 4 février 1999.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Andy Watt, coordonnateur, Service de coordination des questions du Nord;

M. Moray Welch, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Bebbington fait une déclaration et, de concert avec MM. Andy Watt et Moray Welch, répond aux questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 17, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-51, to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act, and Bill C-57, to amend the Nunavut Act with respect to the Nunavut Court of Justice and to amend other Acts in consequence, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum.

The first item on our agenda today is consideration of Bill C-51. Minister Anne McLellan is with us.

Please proceed.

The Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, it is a pleasure for me to be here today. I appreciate the fact that you have agreed to take a break from your consideration of Bill C-57 to deal with Bill C-51. I appreciate that indulgence on your part because it will be difficult for me to return to accommodate your schedule in consideration of Bill C-51.

I would like to begin by explaining a bit about the purpose of Bill C-51 and why the government is proceeding with it at this time. It is an omnibus bill that contains a series of unrelated changes to the Criminal Code and other statutes.

The proposed amendments come from many different sources. They originated with input from the provinces, my officials, other government departments, the police community, and interest groups. Some of the changes are important ones. However, none of them is such a major departure from existing laws or policies that it would have required its own specific bill.

[*Translation*]

A few of the amendments do address specific policy concerns and I will examine some of what I think are the more significant ones in a moment. Other changes simply correct drafting errors, cross-references, and other legislative oversights which have been identified in recent years.

[*English*]

At the federal level, we were particularly concerned about making changes to the Criminal Code year-and-a-day rule and conditional sentence provisions. Provincial prosecutors, gambling and tourism officials were seeking important changes dealing with criminal procedure and gambling. Thus, we have decided to proceed with them in this bill as well.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 février

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, et le projet de loi C-57, Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, afin d'étudier les projets de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupent le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum.

Le premier point à l'ordre du jour d'aujourd'hui est l'étude du projet de loi C-51. La ministre Anne McLellan est avec nous.

Veuillez commencer.

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Madame la Présidente, c'est un plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui. Je vous suis reconnaissante d'avoir bien voulu interrompre votre étude du projet de loi C-57 pour vous pencher sur le projet de loi C-51. Je vous sais gré de votre indulgence car il me sera difficile de revenir pour m'accorder avec votre horaire en ce qui a trait à l'étude du projet de loi C-51.

Pour commencer, j'aimerais expliquer brièvement l'objet du projet de loi C-51 et la raison pour laquelle le gouvernement le présente maintenant. C'est un projet de loi omnibus qui contient une série de modifications disparates au Code criminel et à d'autres lois.

Les modifications proposées émanent de plusieurs sources différentes. Elles sont le fruit de l'apport des provinces, de mes hauts fonctionnaires, d'autres ministères fédéraux, des corps policiers et de groupes d'intérêts. Certains de ces changements sont importants. Mais aucun d'entre eux ne s'écarte de nos lois et politiques actuelles au point de nécessiter un projet de loi à lui tout seul.

[*Français*]

Certaines modifications répondent effectivement à des préoccupations stratégiques précises et j'examinerai celles que je juge les plus importantes en ce moment. D'autres changements visent simplement à corriger des erreurs, des renvois ou d'autres omissions législatives relevées au cours des dernières années.

[*Traduction*]

Au niveau fédéral, nous tenions tout particulièrement à modifier les dispositions du Code criminel concernant la période d'un an et un jour et l'ordonnance de sursis. Les procureurs provinciaux et les représentants des milieux du jeu et du tourisme demandaient des modifications importantes concernant la procédure pénale et le jeu.

These amendments normally would have been included in a regular omnibus bill, however I felt that several were too important to wait until the next major criminal law amendment package.

If there is a major policy theme underlying these amendments, it is that we must make amendments from time to time to ensure that Canada's criminal law remains effective, efficient, and up to date. The provinces have the responsibility for administering most of the criminal law. It is also important to note that many of the changes reflect provincial requests made through the coordinating committee of senior officials and other consultative channels. Not all provincial requests are being dealt with in this bill. I will touch on a couple of specific items in a moment.

I wish to be clear that, where we have decided not to proceed with a proposal, there are, in our view, compelling reasons for not doing so at this time. In some cases, changes would not be practicable or are contrary to other established policies. I would like to touch on some of the more important changes we are proposing.

Currently, the Criminal Code bars the prosecution of an offender charged with an offence in which the death of another person was caused if the death occurred more than one year and a day after the offence itself. This is a very old rule. It originated in the common law of the Middle Ages and was incorporated into the first Criminal Code in 1892.

We believe that the time has come to repeal this law. In fact, the repeal has been requested by a number of provincial attorneys general. It has lasted through the decades primarily as a form of limitation period on criminal liability and because, until recently, cases where death was long delayed raised problems for prosecutors in proving causation.

In the Modern Era, the rule only blocks prosecutions that could now be successfully litigated on their merits and it is inconsistent with the general policy that there should be no limitation periods on criminal offences in Canada.

At present, this policy is turned on its head. Relatively minor offences can be prosecuted at any time. However, the most serious offences known to our law have a limitation period based on the death of the victim. Advances in forensic science have made it easier to prove causation in many of these cases. Advances in medical science mean that more victims can survive serious injuries for extended periods.

Essentially, the case law says that, where the accused is proven to have done anything that has contributed to the victim's death in any way, the accused can be convicted of having caused that death if the contribution was more than minimal or negligible. This was always the case where victims died soon after the offence. We now propose to apply the same principle regardless of when the victim dies.

Normalement, ces modifications auraient fait partie d'un projet de loi omnibus ordinaire. J'ai jugé, cependant, que plusieurs recommandations étaient trop importantes pour attendre la prochaine loi modificatrice majeure.

S'il y a un grand thème politique qui sous-tend ces modifications, c'est celui qu'il nous faut de temps à autre apporter des modifications pour que le droit pénal canadien reste efficace, efficient et à jour. Les provinces ont la responsabilité de l'administration d'une très grande partie du droit pénal. Il convient également de noter que plusieurs de ces modifications correspondent à des demandes que les provinces nous ont faites par le truchement du comité de coordination des hauts fonctionnaires et d'autres organes consultatifs. Les demandes des provinces ne sont pas toutes prises en considération dans ce projet de loi. J'en toucherai un mot dans un moment.

Je voudrais d'abord bien faire comprendre que, si une proposition n'a pas été retenue, c'est parce qu'à notre avis il y avait de bonnes raisons de ne pas la présenter pour le moment. Dans certains cas, les modifications n'auraient pas été pratiques ou sont contraires à d'autres politiques actuellement en vigueur. J'aimerais passer en revue certaines des modifications les plus importantes que nous proposons.

À l'heure actuelle, le Code criminel proscriit la mise en accusation de quelqu'un qui a tué si la mort de la personne qu'il a agressée remonte à plus d'un an et un jour. C'est une règle très ancienne. Elle date de la common law élaborée au Moyen-Âge et a été incorporée au premier Code criminel en 1892.

Nous croyons que le moment est venu d'abroger cette loi. Bon nombre de procureurs généraux provinciaux ont réclamé son abrogation. Elle a subsisté pendant toutes ces décennies sous la forme d'une limite de temps relativement à l'immunité en matière pénale et puis parce que, jusqu'à tout récemment, dans les cas où le décès remontait à assez longtemps, il était difficile pour les procureurs de prouver le lien de causalité.

À l'ère moderne, la règle ne sert qu'à empêcher la tenue de procès qui pourraient être dûment soutenus et, par ailleurs, la politique générale s'oppose à tout délai de prescription à l'égard des délits criminels au Canada.

À l'heure actuelle, cette politique est bafouée. Il n'y a pas de limite de temps pour les délits relativement mineurs, alors que, dans le cas des délits les plus graves que connaisse notre droit, tout est fonction du temps qui s'est écoulé depuis le décès de la victime. Les progrès de la médecine légale permettent maintenant de prouver plus facilement la cause du décès dans bien des cas. Et les progrès de la médecine permettent maintenant aux victimes d'agression de survivre pendant de longues périodes.

La jurisprudence dit en somme que, s'il est prouvé qu'il a fait quoi que ce soit qui a contribué à la mort de la victime d'une façon ou d'une autre, le prévenu peut être reconnu coupable d'avoir causé la mort, si son action a été plus que minime ou négligeable. Cela était toujours le cas lorsque les victimes décédaient peu après le crime. Nous proposons maintenant d'appliquer le même principe, peu importe quand la victime décède.

As a matter of policy, we are anxious to have this amendment apply as soon as possible. The Charter prevents us from proposing retroactive changes, nor would this be good policy. However, there is a good argument that cases in which the time period is still running when the law changes may be affected by the repeal. The legislation provides for this. There is also no reason to delay proclamation of this change, and the bill provides that the repeal will take effect on the day of Royal Assent.

Another major area in which the government wished to proceed quickly is that of sentencing and, in particular, conditional sentences. Those of you who have followed the debate thus far will know that some Canadians feel that non-custodial sentences are being imposed in cases where the accused should have been incarcerated and, as such, would like to see them abolished completely.

You may have been following this debate to some extent in the House of Commons. Your sister committee in the House of Commons has had to deal with a number of motions dealing with strongly felt reactions to the conditional sentencing provisions. Some suggestions for change go as far as repeal of the section; others call for a schedule of offences. This is a section that has attracted a great deal of attention and public comment since its introduction in 1997.

As far as we are concerned, some of those more dramatic possible changes to conditional sentencing should not be taken without considerable policy development, and we believe they would be premature at this point. A substantial number of conditional sentencing cases are presently working their way to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada will hear five conditional sentencing cases from five different provincial courts of appeal this spring. These cases will determine when conditional sentences can or cannot be imposed. It is important to let the appellate process work before any major changes are considered. The changes that we are introducing today are minor but important to many in the criminal justice community.

The House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights has, as I have indicated, also agreed to review the application of conditional sentences. I anticipate that it will begin its work in the spring. Obviously, I will review their findings when the committee finishes its work.

Since the conditional sentence regime took effect in September 1996, it has become apparent that some specific changes are needed to the conditional sentence enforcement provisions. These changes are proposed as part of Bill C-51.

The major difficulty that has been identified is that, in some cases where sentence conditions are breached, the offenders cannot effectively be brought before the courts and dealt with

En principe, nous tenons à ce que ce changement s'applique le plus tôt possible. La Charte nous empêche de créer rétroactivement des délits criminels et, de toute façon, ce ne serait pas une bonne politique. Cependant, on peut fort bien soutenir que, dans les cas où la période ne sera pas terminée lorsque la loi sera modifiée, l'abrogation peut s'appliquer sans qu'il y ait dérogation à la Charte. La loi le prévoit. Il n'y a pas non plus de raisons de retarder la proclamation de cette modification. Le projet de loi prévoit que l'abrogation entrera en vigueur le jour même de la sanction royale.

Un autre domaine important où le gouvernement voulait intervenir rapidement, ce sont les dispositions relatives aux peines avec sursis. Ceux d'entre vous qui ont suivi le débat jusqu'ici savent que certains Canadiens estiment que des peines autres que l'emprisonnement ont été imposées dans des cas où l'accusé aurait dû être incarcéré, ce qui les amène à réclamer leur abolition.

Vous avez peut-être suivi quelque peu le débat qui a eu lieu à la Chambre des communes. Le comité de la Chambre des communes, qui est votre pendant en quelque sorte, a dû faire face à un certain nombre de motions qui exprimaient bien les fortes réactions aux dispositions relatives aux condamnations avec sursis. Certaines motions réclamaient carrément l'abrogation de l'article; d'autres prévoyaient une annexe dressant la liste des peines. Cet article a suscité beaucoup d'observations du public depuis son introduction en 1997.

Nous estimons quant à nous que certaines de modifications les plus spectaculaires ne devraient pas être adoptées sans le recours à un long processus d'élaboration des politiques et qu'il serait prématuré pour l'instant de les pousser plus avant. Plusieurs cas où la condamnation avec sursis a été prononcée sont sur le point d'être présentés à la Cour suprême du Canada. En effet, la Cour suprême du Canada entendra ce printemps cinq cas où la condamnation avec sursis a été prononcée par autant de cours d'appel provinciales. Ces cas permettront de déterminer quand des accusations avec sursis peuvent être imposées ou non. Il est important de laisser le processus d'appel fonctionner avant d'envisager toute modification majeure. Les modifications que nous proposons aujourd'hui sont mineures mais importantes aux yeux de bien des gens qui oeuvrent dans le domaine de la justice pénale.

Le comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes a, comme je l'ai mentionné, convenu de revoir l'application des condamnations avec sursis. Je pense qu'il entreprendra ses travaux ce printemps. Il va de soi que je me pencherai sur les conclusions du comité.

Depuis l'entrée en vigueur du régime des peines avec sursis en septembre 1996, il est devenu évident que certains changements s'imposent en ce qui concerne son application. Ces changements sont inclus dans le projet de loi C-51.

La principale difficulté qui a été décelée tient au fait que, dans certains cas où les conditions n'ont pas été respectées, les délinquants ne pourront pas être traînés devant un tribunal et jugés

before the time of their sentence runs out. Once the sentence expires, the courts lose jurisdiction over the offender.

To deal with this, the proposed amendments would stop the running of time on the sentence when the offender is in breach. The sentence would stop running when the offender is arrested for breach or when an arrest warrant is issued. It would not restart until court hearings on the breach have concluded. The offender would not be credited with this time. The jurisdiction of the courts to deal with the breach would be preserved indefinitely until a breach hearing can be held.

If the court eventually concludes that the offender did not breach the sentence — or if there was a reasonable excuse or some other compelling reason — the lost time could later be credited. If the court concludes that the offender did breach the sentence, it can terminate the conditional sentence and require the offender to serve the balance of the sentence in custody.

As I have indicated, several significant changes in Bill C-51 also deal with concerns raised by the provinces, territories, and police communities.

In the fall of 1998, a new diamond mining industry began production in the Northwest Territories. This is expected to bring badly needed economic development. However, there are concerns that the industry will also attract organized crime. Those of you who know of the diamond mining industry in other parts of the world, particularly in Africa, know that the possibility of the attraction of organized crime is not by any means an exaggerated concern. The experience of these other countries has shown that the high value of diamonds and the ease with which they can be concealed makes them ideal as a medium of exchange to smuggle or launder the proceeds of crime.

The government is committed to ensuring that Canada does not become a haven for individuals involved in organized crime. To protect the new industry, the proposed amendments would modernize old provisions dealing with the theft and illegal possession of precious metals and ores. The term "precious metal" would be replaced by "valuable mineral," to include diamonds and other non-metallic minerals. The presumption that someone caught in possession of uncut diamonds was not in lawful possession of them would be created.

A similar presumption for precious metals was found to infringe the Charter presumption of innocence by the Supreme Court and the proposed amendment takes this judgment into account.

Under the amendment, the accused need only produce evidence or explanation sufficient to raise a reasonable doubt in order to rebut the presumption, which meets the Charter requirement as defined by the Supreme Court of Canada.

Several other amendments also relate to the government's commitment to fight organized crime.

avant d'avoir purgé leurs peines. Or, une fois la peine purgée, les tribunaux perdent la responsabilité sur les délinquants qui purgent une peine avec sursis.

Nous proposons donc des amendements qui feraient en sorte que la période pendant laquelle le délinquant a enfreint les conditions qui lui ont été imposées n'entre pas dans le calcul de la peine purgée. N'entrerait donc pas dans le calcul de la peine purgée la période à partir de laquelle le délinquant a été arrêté pour avoir enfreint les conditions ou un mandat d'arrestation a été émis contre lui. Il faudrait plutôt attendre la fin des audiences du tribunal. L'individu n'obtiendrait aucun crédit pour le temps perdu. Les tribunaux conserveraient la responsabilité sur les délinquants jusqu'à la tenue des audiences sur le non-respect des conditions.

Si le tribunal déclarait que le délinquant n'a pas commis d'infraction, qu'il avait une raison acceptable ou qu'il s'agissait d'un cas de force majeure, il ordonnerait que la période entre dans le calcul de la peine purgée. Si le tribunal déclare que le délinquant a enfreint les conditions, il peut mettre fin à l'exécution de la condamnation avec sursis et obliger le délinquant à purger le reste de sa peine en prison.

Comme je l'ai mentionné, plusieurs modifications importantes proposées au projet de loi C-51 se veulent une réponse aux préoccupations exprimées par les provinces, les territoires et les corps policiers.

À l'automne 1998, la première mine canadienne de diamants est entrée en activité dans les Territoires du Nord-Ouest. Certes, cela représente une importante et précieuse source de développement économique, mais on peut craindre que ces diamants bruts de grande valeur n'attirent les voleurs et le crime organisé. Ceux d'entre vous qui savent ce qui se passe dans les autres mines de diamants d'ailleurs, notamment celles d'Afrique, comprendront que les risques à cet égard ne sauraient être sous-estimés. L'expérience de ces pays montre que la grande valeur des diamants et la facilité avec laquelle on peut les dissimuler en font une proie idéale pour la contrebande ou le blanchiment de fonds.

Le gouvernement est résolu à faire en sorte que le Canada ne devienne pas un refuge pour les gens qui s'adonnent au crime organisé. Afin de protéger cette nouvelle industrie, les modifications proposées tendent à moderniser les vieilles dispositions de la loi concernant le vol et la possession illégale de métaux et de minerais précieux. L'expression «métaux précieux» est remplacée par «minéraux précieux» afin d'inclure les diamants et autres minéraux non métalliques. Nous créons une présomption selon laquelle toute possession de diamants non taillés est illégale.

La Cour suprême a statué qu'une autre présomption concernant les métaux précieux allait à l'encontre de la présomption d'innocence telle qu'elle est définie dans la Charte, d'où l'amendement proposé.

Selon cet amendement, l'accusé n'a qu'à fournir des preuves ou une explication suffisantes pour soulever un doute raisonnable et renverser cette présomption, ce qui est conforme à l'exigence de la Charte telle qu'elle est définie par la Cour suprême du Canada.

Plusieurs autres modifications vont dans le sens de l'engagement du gouvernement de combattre le crime organisé.

The proposed amendment to the Corrections and Conditional Release Act will ensure that those convicted of organized crime offences are not eligible for any form of accelerated parole review.

Senator Pépin and others brought this to my attention early in my time as Minister of Justice. I had probably only been Minister of Justice for a few weeks when Senator Pépin called me and raised a concern about a particular situation within the City of Montreal and the outrage that that situation created in the local community — not only in the law enforcement and the policing community generally, but also among the people of Montreal and others in the province of Quebec who had followed these particular cases.

In this omnibus legislation, we are proposing the necessary amendment to the Conditional Release Act so that those convicted of organized crime offences will not be eligible for any form of accelerated parole review.

Other proposed changes would also make wiretapping available for serious prostitution offences. That is a key power for investigating telephone prostitution rings and indirect organized crime involvement. It would also include new "deceptive telemarketing" offences now before this house in Bill C-20 within the Criminal Code proceeds of crime scheme.

We are concerned about the targeting of vulnerable people, particularly senior citizens, by telemarketing fraud and by the involvement of organized crime in this type of offence. We see the confiscation of proceeds as a key element in combatting it.

Again, this is an issue about which all honourable senators are aware because it has received so much attention in the national media, and particularly in the provinces of Quebec and British Columbia. Telemarketing fraud is becoming a much more serious problem. It is so serious that the President of the United States raised it with the Prime Minister while they were in Denver two years ago at the G-7 meeting. It was raised in the context that Canada, though not exactly a safe haven for telemarketing defrauders, may be, in the minds of the President and of my colleague Janet Reno, very close to becoming a safe haven for these people. Telemarketing victims are overwhelmingly American, usually vulnerable senior citizens living in states like Florida, Arizona and California. The Prime Minister indicated to the President that we do take this crime seriously and that we would be acting in this area to deal with some of the gaps in our existing laws.

The provinces have also asked us for changes to the Criminal Code provisions dealing with gambling. Generally, gambling is a criminal offence unless the activity falls within one of a series of exemptions created in the Criminal Code, such as those for operations conducted or licensed by the provinces.

La modification proposée à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition vise à faire en sorte que les personnes déclarées coupables d'infractions de criminalité organisée ne puissent avoir droit à toute procédure d'examen expéditif de leur libération conditionnelle quelle qu'elle soit.

Le sénateur Pépin et d'autres m'ont signalé un cas au tout début de mon mandat à titre de ministre de la Justice. J'étais en poste depuis quelques semaines à peine quand le sénateur Pépin m'a appelée pour me faire part de sa préoccupation à l'égard d'un cas particulier survenu sur le territoire de la Ville de Montréal et de l'émoi qu'il suscitait dans la communauté — pas seulement dans la police et les autres organismes d'application de la loi, mais également au sein de la population de Montréal et du Québec tout entier, chez ceux qui étaient au courant des événements.

Dans ce projet de loi omnibus, nous proposons une modification à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition qui soustrait les personnes déclarées coupables d'un acte de gangstérisme à l'admissibilité à la procédure d'examen expéditif.

D'autres modifications proposées permettraient l'écoute électronique dans les cas d'infractions graves liées à la prostitution. On pourrait ainsi enquêter sur les réseaux téléphoniques de prostitution et sur la participation indirecte au crime organisé. Une modification supplémentaire vise à inclure dans les dispositions actuelles du Code criminel concernant les produits de la criminalité les nouvelles infractions que prévoit le projet de loi C-20 qui est actuellement à l'étude.

Nous sommes préoccupés par le telemarketing frauduleux dont sont victimes les membres vulnérables de notre société, notamment les personnes âgées, et par la présence du crime organisé dans ce secteur d'activité. Nous estimons que la confiscation des produits de la criminalité constitue une mesure importante pour y faire échec.

Encore une fois, il s'agit là d'une question que connaissent tous les sénateurs parce qu'elle a grandement attiré l'attention des médias nationaux, surtout au Québec et en Colombie-Britannique. La fraude par telemarketing est un problème qui n'est plus négligeable. C'est tellement vrai que le président des États-Unis a soulevé la question auprès du premier ministre, il y a deux ans, à la rencontre du G-7 tenue à Denver. Sans dire que le Canada était un refuge pour les fraudeurs par telemarketing, le président et ma collègue Janet Reno en parlaient en pensant qu'il pourrait bien être en train de le devenir rapidement. Les victimes du telemarketing sont en grande majorité des Américains. Elles sont généralement choisies parmi les personnes âgées vulnérables vivant dans des États comme la Floride, l'Arizona et la Californie. Le premier ministre avait indiqué au Président que nous prenons la chose au sérieux et que nous prendrions des mesures pour corriger les lacunes de notre législation.

Les provinces nous ont aussi demandé de modifier les dispositions du Code criminel sur les jeux de hasard. En général, les jeux de hasard sont interdits, à moins qu'ils ne figurent sur une liste d'exceptions inscrite dans le Code criminel, notamment s'ils relèvent des provinces.

The changes we now propose would create two new, very narrow exemptions. One would allow dice games in operations that are conducted by the provinces. The other would allow gambling operations on international cruise ships.

These amendments are not intended to increase the overall level of gambling activity nor do we expect them to do so. Without the changes, the international cruise ship industry could not be developed in Canadian ports. We are seeking to ensure that gambling and tourism operations in Canada compete on an equal basis with those of other countries, especially the United States.

This is a very important issue for the tourism industry in Quebec, particularly in the port of Quebec City. We have received numerous representations regarding our ability to develop this part of the tourism industry. We are all aware that the cruise ship industry is growing by leaps and bounds. This country has a unique potential to exploit in terms of attracting foreign visitors to cruise the waters and the coastlines of our country. Consequently, we want to do whatever we can do responsibly to make our Canadian coastal destinations as attractive as possible for international cruise ships.

We do hope to make Canadian ports a more viable option for international cruise ships and to avoid having Canadian gamblers taking their business to U.S. casinos, which enjoy a competitive advantage in border states because provincial government casinos cannot presently conduct dice games.

I do not want to confuse the two issues. Both issues deal with tourism and the development of industry. There are real fears in the Windsor and Niagara Falls areas regarding casino development in the Detroit area. Detroit will authorize dice games in those casinos. Much of the clientele in Windsor is not local but comes from Detroit, and the addition of dice games, if a province so chooses, could be a competitive factor.

Keep in mind, this is merely permissive. Any final decision on whether dice games are allowed in the casinos of a certain province is entirely up to that province. Under the circumstances confronting us, casinos in certain of our provinces will be at a competitive disadvantage if they are not able to offer dice games. We do believe that the provisions are narrowly drafted in such a way that the province will have to continue its control and regulation of these games.

Opportunities for corruption and illegality are feared to be higher with dice games. I have never played dice myself but I understand the possibility for wrong-dealing is somewhat higher than with some other games of chance. Consequently, we want to limit the circumstances in which dice could be offered. Such games would have to be conducted and managed by the province.

To conclude on the gambling issue, I would emphasize that the two proposed gambling amendments will not appreciably increase the overall levels of gambling activity in Canada. The provinces will remain in control of gambling in their jurisdictions.

Les changements que nous proposons maintenant créeraient deux nouvelles exemptions très précises. L'une autoriserait les jeux de dés dans les établissements qui relèvent des provinces et l'autre permettrait les jeux de hasard sur les navires, lors des croisières internationales.

Ces amendements ne visent pas à faire en sorte qu'on joue davantage à des jeux de hasard, et nous ne croyons pas que ce sera l'effet obtenu. Sans ces changements, l'industrie des croisières internationales ne se développerait pas dans les ports canadiens. Nous cherchons à faire en sorte que les conditions régissant le jeu et le tourisme permettent à l'industrie d'être concurrentielle face à d'autres pays, en particulier les États-Unis.

Cette question est très importante pour l'industrie du tourisme au Québec, et surtout dans le port de Québec. Nous avons reçu de nombreuses demandes concernant notre capacité de développer cette facette de l'industrie du tourisme. Nous savons tous que l'industrie des croisières se développe à pas de géant. Notre pays a des ressources uniques au monde à exploiter s'il peut amener les étrangers à venir croiser dans nos eaux et le long de nos côtes. Par conséquent, nous voulons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour rendre le Canada aussi attirant que possible comme destination d'une croisière internationale.

Nous espérons faire des ports canadiens une destination plus attirante pour les navires de croisière internationale et éviter que les joueurs canadiens n'aillent s'adonner à leur passion dans les casinos américains, car ceux-ci sont avantagés dans les États limitrophes puisque les casinos des gouvernements provinciaux ne peuvent pas, actuellement, avoir de jeux de dés.

Je ne veux pas mêler les deux questions. Il s'agit dans les deux cas de tourisme et du développement de l'industrie. La situation des casinos dans les environs de Detroit suscite vraiment de l'inquiétude dans les régions de Windsor et de Niagara Falls. Detroit autorisera les jeux de dés dans ses casinos. Une grande partie de la clientèle de Windsor vient de Detroit. L'ajout de jeux de dés, si une province choisit de l'autoriser, pourrait maintenir la compétitivité.

Il ne faut pas oublier que cette disposition ne vise qu'à donner une permission. Toute décision finale à savoir si les jeux de dés seront autorisés dans les casinos d'une certaine province relève uniquement de cette province. Dans les circonstances actuelles, les casinos de certaines provinces ne seront plus concurrentiels s'ils ne peuvent offrir des jeux de dés. Nous croyons que le libellé de ces dispositions s'applique de façon assez restreinte pour que la province puisse continuer à exercer un contrôle et à réglementer ces jeux.

On craint qu'il y ait plus de risques de corruption et d'illegalité avec les jeux de dés. Je n'ai jamais joué aux dés moi-même, mais je comprends qu'il y a plus de risques de tricherie que pour d'autres jeux de hasard. Nous voulons donc limiter les possibilités de jeu, et là où il y en aurait, ce serait sous la responsabilité de la province.

Pour terminer sur la question du jeu, je tiens à souligner que les deux amendements concernant le jeu ne feront pas augmenter de façon appréciable les activités relatives aux jeux de hasard au Canada. Le jeu restera sous la compétence des provinces.

Under Part VII of the Criminal Code, the provinces may conduct a range of gambling activities themselves. They may license a somewhat more narrow range of activities, provided such activities are operated within the province.

We received a specific request from the Minister of Transport in Ontario, Mr. Palladini, on behalf of the provincial government of Ontario to consider the amendment to the Criminal Code that we are proposing. The issue of dice games has attracted some prominence in Ontario because of the potential opening of major new casinos in the Detroit area.

Once the Criminal Code permits an activity, I underscore that each province can decide which permitted gambling activities it will conduct and license. In this way, provinces will have the same control over dice games that they have over other activities. Gambling on cruise ships will not be allowed while they are in port.

Another area of the criminal law that is of concern to my provincial counterparts is that of child prostitution. This was the subject of Criminal Code amendments in 1997, however several provinces have subsequently approached us for a further change, to make the offence easier to prosecute. They asked us to bring forward an amendment changing the offence from "obtaining the service of a young person" to "communicating with a young person" for that purpose. I am happy to propose such an amendment in this legislation.

Concerns about the infringement on the Charter right to the freedom of expression have already been resolved by the courts with respect to similar wording in other prostitution offences.

Several changes in the area of search and seizure are also proposed in this legislation. The Criminal Code and Charter require that prior judicial authorization must be obtained before police can use electronic surveillance in their investigations. Where this judicial permission is given, the authorization allows police to surreptitiously install the necessary listening devices. However, the legislation says nothing about their subsequent removal.

The proposed amendments would clarify that judicial permission to install and use these devices also includes permission to remove them. In cases where the initial authorization runs out before police can safely return to retrieve the devices, the proposed amendments would also allow the courts to specifically authorize their removal, subject to appropriate conditions.

The wording governing a series of search warrant provisions would also be amended to standardize the provisions and to ensure that only public officers who have law enforcement responsibilities and peace officers could execute search warrants.

There is also concern at both federal and provincial levels about the problem of domestic violence and the fact that in many such cases victims or other witnesses may be intimidated or influenced by the accused.

En vertu de la partie VII du Code criminel, les provinces peuvent administrer elles-mêmes divers jeux de hasard. Elles peuvent autoriser un éventail plus étroit d'activités pourvu que ces activités aient lieu dans la province.

Le ministre des Transports de l'Ontario, M. Palladini, au nom du gouvernement de l'Ontario, nous a demandé quelque chose de bien précis concernant la modification que nous proposons au Code criminel. La question des jeux de dés a passablement attiré l'attention en Ontario, parce qu'il se pourrait que de gros casinos ouvrent dans la région de Detroit.

Une fois que le Code criminel autorise une activité, je souligne que chaque province peut décider des jeux qui seront permis. Ainsi, les provinces auront les mêmes pouvoirs sur les jeux de dés que sur tout autre jeu de hasard. Ces jeux ne seront pas permis sur les navires de croisière quand ils seront au port.

Il y a un autre élément du droit criminel qui préoccupe mes homologues provinciaux, c'est la question de la prostitution infantine. On a modifié le Code criminel à cet égard en 1997, mais plusieurs provinces ont ensuite réclamé d'autres changements, pour qu'il soit plus facile de poursuivre les contrevenants. On réclame un amendement qui changerait l'idée d'obtenir les services d'une jeune personne par celle de communiquer avec une jeune personne à cette fin. Je suis heureuse de dire que la mesure dont le comité est saisi comporte un tel amendement.

Les craintes qu'il y ait violation du droit à la liberté d'expression conféré par la Charte ont déjà été dissipées par les tribunaux relativement au libellé d'autres infractions relatives à la prostitution.

Plusieurs modifications sont aussi proposées dans cette mesure en ce qui a trait aux perquisitions et saisies. Le Code criminel et la Charte exigent que la police obtienne une autorisation légale avant d'installer des dispositifs de surveillance électronique aux fins de leurs enquêtes. Si l'autorisation est donnée, la police peut alors installer subrepticement les appareils d'écoute nécessaires. Toutefois, la législation ne dit rien au sujet du retrait de ces dispositifs.

Les modifications proposées préciseront que la permission légale d'installer et d'utiliser ces dispositifs comporte implicitement la permission de les retirer. Dans les cas où l'autorisation initiale arrive à échéance avant que la police puisse retourner sans risque sur les lieux pour récupérer les dispositifs, les modifications proposées permettraient aussi aux tribunaux d'autoriser explicitement leur retrait, sous réserve de certaines conditions.

Le libellé des dispositions régissant les mandats de perquisition serait aussi modifié à des fins d'uniformisation et pour assurer que seuls les fonctionnaires publics chargés de faire observer la loi et les agents de la paix pourront exécuter des mandats de perquisition.

Le problème de la violence familiale suscite aussi des préoccupations dans les deux ordres de gouvernement, notamment le fait que les victimes ou autres témoins sont bien souvent intimidés ou influencés par l'accusé.

In 1997, the Criminal Code was amended to allow a justice who denies an accused person bail to also order that the accused not communicate with any witnesses or victims while in custody. Provincial authorities have subsequently pointed out that these non-communication orders are not effective until the accused has been brought before a justice for a bail hearing. This could be several days after the initial arrest, during which time accused persons can and do contact victims or witnesses and, dare I say, in situations that have been pointed out to me, harass victims or witnesses.

To deal with this problem, the proposed legislation would extend the power to impose a non-communication order to the first justice who sees the accused after arrest. The temporary order would bar communication while the accused is held, pending the bail hearing. It would be reviewed by the justice who hears the bail application who could replace it with a non-communication order pending trial.

As I indicated at the outset, these proposals are not major reforms of Canada's criminal law. However, they are still important to make it effective and efficient in protecting society. As part of this effort, we must from time to time make changes to address minor policy concerns, adjust offences and punishments, modernize the statute, and correct oversights enacted in other recent legislative initiatives.

In conclusion, what is before this committee is a collection of unrelated proposed amendments to the criminal law. In large part, these amendments have not been generated by us but have been brought to our attention by those who administer the criminal justice system in our country, the provinces, policing authorities or, in some cases, the tourism industry and others. I certainly appreciate the fact that there are many in this country, including yourselves, who are able to assist us in the Department of Justice in identifying problems, gaps and omissions in the existing criminal law and suggest to us ways that we can fix them to ensure that we do have a fairer criminal system which, indeed, protects society to the greatest extent possible, keeping in mind concerns such as the Charter of Rights and Freedoms

As always, Madam Chairman, it is a pleasure for me to be here today with you. All of you know Mr. Roy, who is here with me from the Department of Justice, who knows the Criminal Code inside out and upside down. He and I, along with other officials as required, would be happy to answer any questions, comments or concerns that you have.

Senator Beaudoin: My first question is on the one-year-and-one-day provision. It has been in place a long time, if I am not mistaken. I agree that it should be changed.

Do I understand you correctly to have said that from now on everything will be left to the trial judge concerning the question of evidence because of cause and effect? If that is so, that may be the main reason for it. I understand that medical science has made tremendous progress. Obviously, there is no reason for this

En 1997, le Code criminel a été modifié pour permettre à un juge qui refuse un cautionnement à un accusé d'ordonner également que cet accusé ne puisse pas communiquer avec des témoins ou des victimes pendant sa détention. Des autorités provinciales ont ensuite signalé que ces ordonnances de non-communication ne sont pas en vigueur tant que l'accusé n'a pas été entendu par un juge dans une enquête sur son cautionnement. Il peut se passer plusieurs jours entre ce moment-là et le moment de son arrestation. Pendant ce temps, les accusés peuvent communiquer avec leurs victimes ou les témoins, et ils le font. J'ose même dire que, dans certains cas qui m'ont été signalés, ils harcèlent les victimes ou les témoins.

Pour régler ce problème, la mesure proposée étendrait le pouvoir d'imposer une ordonnance de non-communication au premier juge qui voit l'accusé après son arrestation. L'ordonnance provisoire interdirait ces communications pendant la détention de l'accusé, jusqu'à l'enquête sur son cautionnement. Le juge qui entend la demande de cautionnement pourrait remplacer cette ordonnance provisoire par une autre en vigueur jusqu'au procès.

Comme je l'ai dit au début, ces propositions ne constituent pas une réforme majeure du droit criminel du Canada, mais elles sont quand même importantes pour la protection de la société. Dans cette optique, nous devons de temps en temps faire des changements pour régler des préoccupations mineures, rajuster les délits et les peines, moderniser la loi et rectifier des omissions occasionnées par des mesures législatives récentes.

En conclusion, le comité est saisi d'une série de propositions de modification du droit criminel sans lien entre elles. Pour une bonne part, ces propositions ne viennent pas de nous. Elles ont été portées à notre attention par les responsables de l'administration du système de justice pénale de notre pays, soit les provinces, les autorités policières ou, dans certains cas, l'industrie touristique et d'autres intéressés. Je sais qu'un bon nombre d'intéressés, au Canada, et vous êtes du nombre, pourraient aider le ministère de la Justice à détecter les problèmes, les lacunes et les omissions existant dans le droit criminel et nous faire des suggestions quant aux solutions pour garantir un système judiciaire plus juste et, évidemment, qui protège le mieux possible la société sans passer outre aux exigences de base, par exemple la Charte des droits et libertés.

Comme toujours, madame la présidente, je suis heureuse d'avoir pu être ici, avec vous, aujourd'hui. Vous connaissez tous déjà M. Roy, qui représente le ministère de la Justice et qui connaît le Code criminel comme le fond de sa poche. Lui et moi nous ferons un plaisir de répondre à toute question, observation ou préoccupation de votre part, avec l'aide d'autres fonctionnaires au besoin.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question a trait à la disposition «d'un an et un jour». Elle est en vigueur depuis longtemps, si je ne m'abuse. Je suis d'accord pour dire qu'il faudrait changer cela.

Je veux vérifier si j'ai bien compris: avez-vous dit que, dorénavant, tout sera à la discrétion du juge qui présidera le procès sur la question de la preuve, à cause du lien de cause à effet? Si c'est le cas, ce pourrait être la principale raison. Je sais bien que la médecine a fait d'immenses progrès et que cette

provision to exist any longer. What concerns me is that, usually, the Supreme Court, under the Charter of Rights and Freedoms, does not like unlimited periods of time. And that is exactly what will happen; it will be unlimited. It may be 10 years, if you are able to establish by evidence that it is 10 years.

We had that debate on the issue of war crimes, for example. If I understand international law, there is now no limit. For the internal law of the country, there will now be no limit. I do not have a problem with that. However, the fact is that we have no precedents in this regard. Are you quite sure that it is not against the Charter of Rights and Freedoms?

Ms McLellan: At present, in the Criminal Code, there are no limitation periods for murder, for example. For virtually all offences under our criminal law, there are no limitation periods.

As a basic rule in our criminal law, there are not limitation periods that attach to a crime such as murder. Many Canadians find it offensive that the one-year-and-one-day provision exists in light of modern science and medicine. In fact, today, in many cases, someone may linger in a comatose state for years due to a particularly brutal and vicious assault or beating and they will die. It is an outrage to society that the person or persons who perpetrated that crime cannot be dealt with.

Senator Beaudoin: I am satisfied that it is a question of evidence. You must establish that there is cause and effect.

Ms McLellan: The rule of burden of proof would apply.

Senator Beaudoin: That is right. After 20 or 30 years, it would be impossible.

Ms McLellan: Indeed, it may well be.

Senator Beaudoin: It is never unlimited in practice because the rules of evidence are there.

Ms McLellan: There will be practical evidentiary concerns. Again, that exists in any criminal prosecution where a significant period of time has gone by. Obviously, prosecutors would have to take that into account in determining whether they have a case that is worthwhile proceeding with.

Senator Nolin: I wish to refer to clause 50 of the bill. My question is somewhat technical. It concerns the retroactivity rule on such an amendment when the rights of someone who has been convicted or the time between his conviction and the sixth of his time arrives.

In the case of someone who is charged or convicted today of one of the two subsections listed in the offence, will that section apply even if that person were convicted before this bill comes into force? When will his or her right to a non-retroactivity amendment apply?

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: That is a good question. The answer is probably simpler than it would have been otherwise. You will have noticed from the way the clause is drafted that, in order for the person to have been covered by this,

disposition n'est donc plus justifiée. Ce qui m'inquiète, c'est que, généralement, en vertu de la Charte des droits et libertés, la Cour suprême n'apprécie pas les périodes de temps illimitées. Or, c'est exactement ce qui se produira — le délai sera illimité. Il pourrait être de dix ans si l'on peut faire la preuve que c'est 10 ans.

Nous avons eu ce débat sur la question des crimes de guerre, par exemple. Si j'ai bien compris, en droit international, il n'y a pas de limite, actuellement, et ce sera dorénavant la même chose pour notre droit intérieur. Ça ne me dérange pas, mais c'est un fait qu'il n'y a pas de précédents. Êtes-vous tout à fait sûre que cela ne va pas à l'encontre de la Charte des droits et libertés?

Mme McLellan: À l'heure actuelle, le Code criminel ne prévoit aucune limite pour les meurtres, par exemple. C'est le cas pour presque toutes les infractions en vertu de notre droit criminel.

En règle générale, notre droit criminel ne prévoit pas de délai pour un crime comme le meurtre. Beaucoup de Canadiens trouvent choquant ce délai d'un an et un jour, dans le contexte de la science et de la médecine modernes. En fait, de nos jours, il arrive souvent qu'une personne reste dans un état comateux durant des années après une agression brutale et odieuse, avant de finir par en mourir. C'est honteux, dans notre société, qu'on ne puisse rien contre la ou les personnes qui ont commis ce crime.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends que c'est une question de preuves. Il faut établir le lien de cause à effet.

Mme McLellan: C'est la règle du fardeau de la preuve qui s'applique.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai. Après 20 ou 30 ans, ce serait impossible.

Mme McLellan: Effectivement, ça pourrait bien être impossible.

Le sénateur Beaudoin: En pratique, ce n'est jamais illimité, parce que les règles de la preuve s'appliquent.

Mme McLellan: Il y aura des considérations pratiques fondées sur les preuves. Encore une fois, il en est ainsi pour n'importe quelle poursuite au criminel, quand beaucoup de temps a passé. Évidemment, les procureurs devraient en tenir compte au moment de déterminer si c'est une affaire à laquelle il vaut la peine de donner suite.

Le sénateur Nolin: Je veux revenir sur l'article 50 du projet de loi. Ma question est surtout d'ordre administratif. Elle a trait à la règle concernant la rétroactivité dans le cas d'une telle modification, quant aux droits d'une personne ayant été reconnue coupable ou au moment où elle a purgé le sixième de sa peine.

Si, aujourd'hui, une personne est accusée d'une des infractions mentionnées aux deux alinéas, ou condamnée pour l'une de ces infractions, cet article s'appliquera-t-il, même si la personne en question a été condamnée avant l'entrée en vigueur de la loi? Autrement dit, cet amendement est-il rétroactif et à partir de quelle date?

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: C'est une bonne question. La réponse est probablement plus simple qu'on ne le croit. Vous aurez sans doute remarqué que cette disposition est formulée de façon à ce que, pour être visée, la

he or she must have been found guilty of a criminal organization offence. These offences were created in 1997 by then Minister Rock, in Bill C-95. You have had only a handful of prosecutions. As far as I know, no one has been found guilty yet under these provisions.

Once this legislation becomes law, the issue will not need to be addressed because these people will have already been found guilty at the time when this bill comes into force.

Senator Nolin: Is money laundering covered in the description of “criminal organization offence?”

Mr. Roy: Yes, it is.

Senator Nolin: We have one famous case in Quebec.

Mr. Roy: We have many famous cases.

Senator Nolin: I want to know whether this bill will apply to that convicted person.

Mr. Roy: In order to answer that question, you would have to return to “criminal organization offence” as it is defined in the Criminal Code.

In order for this to apply, a finding must be made by the judge that this offence — whatever it is, for example, someone who has taken part in the laundering of money in an organization — was done for the purpose of helping an organization as defined in this bill.

In the case that you have in mind, for instance, this is not a finding that the judge had to make.

Senator Nolin: No, because the party was not accused of that.

Mr. Roy: That is right. He was not charged with that.

Senator Nolin: Let us assume that he was charged with this offence.

Mr. Roy: He would have had to have been charged under this provision.

Senator Nolin: Let us take a hypothetical situation. If the person in my example were convicted of that charge this morning but Bill C-51 did not come into force before three weeks, would clause 50 apply?

Mr. Roy: In the hypothetical case where someone had been charged with this particular offence of a criminal organization offence and there is a finding made beyond a reasonable doubt by the judge, either at the time of the conviction or at the time of sentencing — because it can be done at that stage, too — then there is no question that the person can be captured by this section.

Senator Nolin: That can be part of the incriminating evidence.

Mr. Roy: Your more subtle question — and I am not trying to avoid it — is to say that this person is found guilty now and is sentenced now but the provision is not yet in place, therefore will that person be caught by that provision down the line? We must be careful with the Charter of Rights and Freedoms as we may very well have someone whose situation has crystallized.

personne doit avoir été reconnue coupable d'un acte de gangstérisme. Cette infraction a été créée en 1995 par l'ancien ministre de la Justice, M. Rock, dans le projet de loi C-95. Depuis, il y a seulement eu une poignée de poursuites. Que je sache, personne n'a été jusqu'ici reconnu coupable d'une infraction en vertu de ces dispositions.

Une fois que cette mesure législative deviendra loi, cette question ne posera pas de problème, étant donné que ces personnes auront déjà été reconnues coupables à l'époque de son entrée en vigueur.

Le sénateur Nolin: Le blanchiment d'argent entre-t-il dans la définition d'un «acte de gangstérisme»?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: Nous avons un cas célèbre au Québec.

M. Roy: Nous avons plusieurs cas célèbres.

Le sénateur Nolin: J'aimerais savoir si ce projet de loi s'appliquera ou non à cette personne qui a été condamnée?

M. Roy: Pour répondre à cette question, il faudrait revenir à la définition d'un «acte de gangstérisme» qui figure dans le Code criminel.

Pour que cette disposition s'applique, le juge doit avoir conclu que l'infraction en question — quelle qu'elle soit, par exemple le blanchiment d'argent — a été commise dans le but d'aider une organisation telle que définie dans ce projet de loi.

Par exemple, dans le cas qui vous préoccupe, le juge n'a pas à rendre une telle conclusion.

Le sénateur Nolin: Non, parce qu'il n'a pas été accusé de cela.

M. Roy: C'est exact. Il n'a pas été accusé de cela.

Le sénateur Nolin: Mais supposons qu'il ait été accusé de cela.

M. Roy: Dans ce cas, il aurait été inculpé en vertu de cette disposition.

Le sénateur Nolin: Prenons un cas hypothétique. Disons qu'une personne est reconnue coupable d'une telle infraction ce matin et que le projet de loi C-51 n'entre pas en vigueur avant trois semaines. L'article 50 s'appliquerait-il?

M. Roy: Dans le cas hypothétique où une personne aurait été inculpée de cet acte de gangstérisme particulier et que le juge aurait conclu qu'elle est coupable, hors de tout doute raisonnable, au moment de la condamnation ou au moment de la détermination de la peine — car on peut le faire aussi à ce stade — cet article s'applique sans aucun doute.

Le sénateur Nolin: Cela peut faire partie des preuves accablantes.

M. Roy: Votre question plus subtile — et je n'essaie pas de l'éviter — consiste à savoir si cette disposition qui n'est pas encore en vigueur s'appliquera à une personne reconnue coupable et condamnée aujourd'hui? Il s'agit là d'un cas hypothétique qui pourrait bien devenir réel et nous devons faire très attention à la Charte des droits et libertés.

Senator Nollin: When you are convicted or when the time elapses?

Mr. Roy: Yes. However, the answer to that question is not crystal clear. We have had other bills that have come before this committee where the issue was a live one. I would refer you to Bill C-45, which dealt with the faint hope clause in the Criminal Code. Some of the provisions in that legislation had a retroactive effect, some did not.

There are probably some prosecutors and some officials who will feel that clause 50 to amend applies retrospectively. Some of them will make that argument. I do not know the answer. It would not be wise for the minister or me to prevent that type of interpretation. However, there is a Charter issue that can be addressed.

Senator Moore: Minister, I should like to ask you or Mr. Roy about clause 7, which amends section 207. As I understand it, cruise ship vessels must be designed for the international transport of passengers on 48-hour trips. They cannot operate casinos while in port or within five nautical miles of a port. They cannot have on-board gambling if they carry passengers from one Canadian port to another without an intervening stop in a foreign port. Each voyage must cross international, not foreign territorial waters, which requires ships cruising off the East Coast and West Coast to be at least 12 nautical miles offshore at some point in the voyage and excludes the Great Lakes entirely.

Do we have a definition of "international waters" and "foreign territorial waters?" We have excluded the Great Lakes; however, we still have the St. Lawrence Seaway, whether or not we cross into U.S. waters in the channel as you go up to the Thousand Islands and up that way. I am thinking also of the B.C. and Alaska situation. Could you clarify that?

Ms McLellan: Mr. Roy will clarify this for you. We do not have a definition of "international waters." Mr. Roy will explain why that is so and what we do define.

Mr. Roy: As the minister explained in her opening remarks, this amendment was meant to be extremely narrow. The purpose of the provision here is to favour the tourism industry and not to create riverboat gambling that would be operated by private operators.

The minister clearly instructed us not to try to address interprovincial ferries and issues that may be raised with respect to that or other forms of crews operations that would not be international in nature. What we mean in that context by "international in nature" is that what is aimed at here is to bring in people from outside of Canada to Canada for the purpose of tourism. What we, as officials, and the minister were told by those who operate that kind of business is that not having the ability to operate casinos while in Canadian waters is a good enough reason

Le sénateur Nollin: Au moment de la condamnation ou après un certain temps?

M. Roy: Oui. Toutefois, la réponse n'est pas aussi claire. Ce comité a déjà examiné des projets de loi se rapportant à des questions très épineuses. Prenez par exemple le projet de loi C-45 concernant la disposition du Code criminel qui donne une faible lueur d'espoir aux meurtriers. Certaines dispositions prévues dans cette mesure législative étaient rétroactives, d'autres non.

Certains substituts du procureur général et certains fonctionnaires auront l'impression que l'article 50 est une mesure rétroactive. Certains diront cela. Je ne connais pas la réponse. Il ne serait pas sage de la part de la ministre ou de la mienne d'empêcher ce type d'interprétation. Toutefois, il y a une question relative à la Charte que nous pouvons examiner.

Le sénateur Moore: Madame la ministre, ou monsieur Roy, j'aimerais vous poser une question au sujet de l'article 7, qui modifie l'article 207. D'après ce que je comprends, les navires de croisière doivent être conçus pour le transport de passagers et le voyage doit durer au moins quarante-huit heures et se faire en partie dans les eaux internationales. Ces navires ne peuvent exploiter un casino dans un port ou à moins de cinq mille marins d'un port. Les jeux à bord sont interdits sur tout navire de croisière qui transporte des passagers d'un port canadien à un autre sans faire escale dans un port étranger. Chaque voyage doit s'effectuer dans les eaux internationales, non pas dans les eaux territoriales étrangères, ce qui veut dire que les navires de croisière qui naviguent au large de la côte Est ou de la côte Ouest doivent se trouver au moins à 12 milles marins de la côte à un moment donné du voyage et que cela exclut totalement les Grands Lacs.

Existe-t-il une définition de ce qu'on entend par «eaux internationales» et par «eaux territoriales étrangères»? Nous avons exclu les Grands Lacs. Toutefois, il reste la voie maritime du Saint-Laurent, que l'on pénètre ou non dans les eaux américaines quand on remonte le fleuve dans la direction des Mille-Îles. Je pense aussi au cas de la Colombie-Britannique et de l'Alaska. Pourriez-vous nous donner quelques éclaircissements à ce sujet?

Mme McLellan: Je laisse à M. Roy le soin de vous donner des éclaircissements à ce sujet. Nous n'avons pas de définition de ce que l'on entend par «eaux internationales». M. Roy vous expliquera pourquoi et vous dira les définitions qui existent.

M. Roy: Comme l'a expliqué la ministre dans ses remarques d'ouverture, cet amendement été censé avoir une portée extrêmement étroite. Le but de cette disposition est d'encourager l'industrie du tourisme et non pas l'exploitation par des entreprises privées de jeux de hasard sur des navires fluviaux.

La ministre nous a clairement donné instruction de ne pas essayer de nous attaquer à la question des traversiers interprovinciaux et aux autres questions qui pourraient être soulevées en ce que concerne cette forme ou d'autres formes de croisières qui ne sont pas des croisières internationales. Le but de cette disposition qui s'applique aux «navires de croisière internationale» est d'attirer des visiteurs étrangers au Canada afin d'encourager le tourisme. Les exploitants de navires de croisière internationale ont dit aux fonctionnaires et à la ministre que le fait de ne pas pouvoir

for them not to travel here. They made the same comment and the same pitch to provincial authorities, in particular in the province of Quebec. Because of the geography of Quebec, they must stop their gambling operation as soon as they get into Canadian waters.

You asked me: How do we define "Canadian waters?" We must go to the Oceans Act of 1996.

Senator Moore: That is the case in Nova Scotia as well. A growing number of cruise ships come to the East Coast provinces.

Mr. Roy: That is very true. You must then go to the definition of what we are talking about here; that is, what are the "Canadian waters" that we must talk about? Under the piece of legislation that was passed in 1996, we are talking about the 12 miles from the low-water point. That is "Canadian waters." However, that is not where the Province of Newfoundland, the Province of Nova Scotia, or the province of Quebec starts. This portion of water is Canadian water but it is not part of a province.

In order for the scheme to work, we must have those cruise ships that are built for the purpose of going on the high seas. It would not be in the best interests of the provinces to allow these ships to stay in the neighbourhood, to go up and down the St. Lawrence River indefinitely, taking people on board in Rimouski, in Halifax, in Dartmouth or in St. John's. That would be intolerable from the perspective of the provinces who have their own interests in gambling.

We realized in trying to draft that narrow amendment that it was imperative that the cruise ships must go outside of the Canadian waters as they are defined in the Oceans Act. Therefore, they must go outside of the territorial sea of Canada. Again, this is defined in the Oceans Act. We have chosen to use a term that is well understood by most Canadians and, I would say, by most of the people who will be confronted with this; that is, to go into "international waters." This term is not defined in this legislation or in the Oceans Act.

Senator Moore, you were right to point out that this definition excludes the Great Lakes. This scheme will not allow a cruise ship to go from Toronto to Buffalo and back to Toronto. That is not in international waters.

Senator Moore: That would include the St. Lawrence Seaway. Is the seaway not international waters?

Mr. Roy: The seaway is also excluded in the sense that it is considered to be inland waters. Therefore, as an example, a ship that stays within Canada and goes from Niagara Falls to Montreal and back does not go into international waters. Therefore, such a

exploiter un casino dans les eaux canadiennes est un motif suffisant pour les dissuader de venir au Canada. Ils ont dit la même chose aux autorités provinciales, en particulier à celles de la province du Québec. Étant donné la géographie du Québec, ils doivent en effet cesser les activités de jeux dès qu'ils pénètrent dans les eaux canadiennes.

Vous me demandez comment on définit les «eaux canadiennes». Nous devons pour cela revenir à la Loi sur les océans de 1996.

Le sénateur Moore: C'est aussi le cas en Nouvelle-Écosse. De plus en plus de navires de croisière viennent dans les provinces de la côte Est.

M. Roy: C'est vrai. Vous devez alors vous reporter à la définition de ce que nous voulons dire quand nous parlons des «eaux canadiennes». En vertu de la mesure législative adoptée en 1996, nous entendons par là la zone maritime comprise entre la ligne de base qui correspond à la laisse de basse mer et la ligne dont chaque point est à une distance de 12 milles marins du point de plus proche de la ligne de base. C'est ainsi que sont définies les «eaux canadiennes». Toutefois, ce n'est pas là que commencent la province de Terre-Neuve, la province de Nouvelle-Écosse ou la province du Québec. Cette partie des eaux fait bien partie des eaux canadiennes mais non pas des eaux d'une province.

Pour que le système fonctionne, il faut que les navires soient des navires de croisière conçus pour naviguer en haute mer. Il ne serait pas dans l'intérêt des provinces de permettre à ces navires de demeurer dans les parages, de remonter et de redescendre indéfiniment le Saint-Laurent, de prendre des passagers à Rimouski, à Halifax, à Dartmouth ou à St. John's. Ce serait intolérable pour les provinces qui ont des intérêts dans des activités de jeu.

Nous nous sommes rendus compte en essayant de rédiger cet amendement de portée étroite qu'il était impératif que les navires de croisière sortent des eaux canadiennes telles que ces eaux sont définies dans la Loi sur les océans. Les navires de croisière doivent donc sortir de la mer territoriale du Canada. Encore une fois, celle-ci est définie dans la Loi sur les océans. Nous avons décidé d'employer une expression bien comprise de la plupart des Canadiens et, je dirai, de la plupart des gens qui seront confrontés à l'obligation d'aller dans les «eaux internationales». Cette expression n'est définie ni dans cette mesure législative, ni dans la Loi sur les océans.

Sénateur Moore, vous aviez raison de faire remarquer que cette définition n'inclut pas les Grands Lacs. En fonction de la définition, un navire de croisière ne serait pas autorisé à aller de Toronto à Buffalo et à revenir de Buffalo à Toronto. Les eaux des Grands Lacs ne sont pas des eaux internationales.

Le sénateur Moore: Cette définition inclurait les eaux de la Voie maritime du Saint-Laurent. Ces eaux ne font-elles pas partie des eaux internationales?

M. Roy: La voie maritime est également exclue de la définition en ce sens que ses eaux sont considérées comme des eaux intérieures. Pour vous donner un exemple, un navire qui est ancré au Canada et qui assure le transport de passagers de Niagara Falls

ship is not protected by the exemption that would be created by proposed section 207.1.

I hope that is clear. It is a difficult point. We have been instructed to make a narrow allowance in order to protect the gambling industry in those provinces that have one.

There are other interests, such as interprovincial ferries, where different considerations come into play. We can discuss such issues as well.

The Chairman: So the Great Lakes are not considered to be international waters. All areas are considered either Canadian waters or American waters. I have visions of boats zigzagging up the St. Lawrence.

Ms McLellan: As we have gathered from Senator Moore's questions and from your own, Madam Chairman, there are a host of issues. If the provinces or the tourism industry or others want us to address such issues in future, we may well do that. Such issues, however, are not addressed in this legislation. No province asked us to address those issues, particularly not the provinces of Quebec and British Columbia.

We have created a very narrow exemption to deal with a very precise problem in terms of levelling the playing field for one specific aspect of the tourism industry involving international cruise ships. That is all we want to do here.

One might suggest that we could do more and, yes, some time in the future we may do so. We do not set out to do that here. To go further would implicate a variety of interests and would require fulsome federal-provincial negotiations and discussions to determine the range of interests of the provinces. Depending on how far one expanded the notion of cruise ships and gambling, one would quickly discover a whole host of competing provincial interests and we as a federal government would need to move very carefully.

Senator Joyal: I find myself caught on the same issue as Senator Moore not because I like gambling but because it is a proposal we must address. Who will be licensing those cruise ships to manage their operations? As you know, presently, the casino operation operates exclusively under provincial licenses. Have you considered that?

Mr. Roy: This was considered and discussed with the provinces. There was unanimity that there was no need to regulate this particular type of activity because it is so limited and so enclosed. That is the purpose of this particular drafting. Canadians are not coming onboard these ships while these ships are in Canada. If you wish to board one of those ships, you can go to Boston or New York, come up the St. Lawrence River, and you will have noticed that, while in port, these gambling operations cannot function.

à Montréal et de Montréal à Niagara Falls sans pénétrer dans les eaux internationales n'est pas protégé par l'exemption prévue au paragraphe 207.1 du projet de loi.

J'espère que c'est clair. C'est un point difficile. Nous avons reçu instruction de limiter la portée de cette disposition de façon à protéger l'industrie des jeux dans les provinces qui en ont une.

Il y a d'autres intérêts comme les traversiers où d'autres considérations entrent en jeu. Nous pouvons aussi discuter de ces questions.

La présidente: Donc, les eaux des Grands Lacs ne sont pas considérées comme des eaux internationales. Toutes les zones des Grands Lacs sont considérées comme faisant partie ou bien des eaux canadiennes ou bien des eaux américaines. Je vois les navires zigzaguer en remontant le Saint-Laurent.

Mme McLellan: À voir les questions que le sénateur Moore et vous-même avez posées, madame la présidente, les problèmes sont nombreux. Si les provinces, l'industrie du tourisme ou d'autres personnes concernées veulent que nous nous penchions sur ces problèmes, nous pouvons le faire. Toutefois, nous ne nous attaquons pas à ces problèmes dans cette mesure législative. Aucune province ne nous a demandé de nous y attaquer, et cela inclut en particulier le Québec et la Colombie-Britannique.

Nous avons créé une exemption de portée très limitée pour régler un problème très précis qui consiste à mettre sur un même pied certains aspects de l'industrie du tourisme faisant appel aux navires de croisière internationale. C'est tout ce que nous voulons faire ici.

D'aucuns diront que nous pourrions faire plus. Peut-être le ferons-nous à un moment donné, mais pas dans cette mesure législative. Aller plus loin serait mettre en jeu toute une série d'intérêts et exigerait des négociations fédérales-provinciales approfondies afin de déterminer les intérêts des provinces. Selon qu'on étend plus ou moins la notion de navires de croisière et d'activités de jeux, on se rend vite compte qu'il y a toute une série d'intérêts provinciaux concurrents en jeu, et le gouvernement fédéral doit être prudent.

Le sénateur Joyal: Je bloque sur la même question que le sénateur Moore, non pas parce que j'aime jouer, mais parce que c'est un problème que nous devons examiner. Qui va délivrer aux navires de croisière des permis les autorisant à avoir des activités de jeu? Comme vous le savez, pour exploiter un casino, il faut un permis de la province. Avez-vous pensé à cette question?

M. Roy: Nous avons examiné cette question et nous en avons discuté avec les provinces. Il a été décidé à l'unanimité qu'il n'était pas nécessaire de réglementer ce type d'activités car il s'agit d'activités limitées qui se tiennent dans des espaces clos. C'est tout le but de cette disposition. Les Canadiens ne montent pas à bord de ces navires lorsque ceux-ci se trouvent au Canada. Si vous vous voulez remonter le Saint-Laurent à bord d'un de ces navires, vous devez aller à Boston ou à New York, et vous remarquerez que tandis que ces navires sont au port, ces activités de jeux sont interdites.

The purpose of the drafting was to ensure that a passenger is in no different situation on that ship while it is in international waters than while it is in Canadian waters. If you are not satisfied with the operation of that particular operator, complain to that operator; do not complain to the Canadian authorities. This is a case of *caveat emptor*.

Senator Joyal: In other words, when the ship is sailing the St. Lawrence River for New York, the casino on that ship can go on.

Mr. Roy: When the ship comes within five nautical miles, they must stop the operation. That is about a half-hour before docking, as we understand these things.

Senator Joyal: So there will be no licensing operation. Is this why you opened the Criminal Code to dice games now? Is it because you have allowed it on those cruise ships and not on the provincial casinos?

Ms McLellan: No.

Senator Joyal: Why then did you decide this was the point in time to open dice games?

Senator Bryden: Is it because the deputy prime minister's riding will be competing with Detroit?

Ms McLellan: Let the record show that I did not say that. What I will say for the record is that whether we like it or not, as individuals or as legislators, gambling and casino operations have become a lucrative business providing revenues obviously for provinces and providing employment in a growing number of communities across this country. The City of Windsor and the Niagara Falls area have casinos that attract large numbers of American visitors.

When we consulted with other provinces, such as Quebec, they were not asking for the change but they did see the benefits that could accrue to a casino, such as one in Montreal, because they attract a certain number of visitors from the United States. They are in no way opposed to this and they will decide as individual provinces whether they will choose to permit dice games in any or all provincial casinos.

There are as many as five new casinos being built in the City of Detroit and surrounding area this year, all of which will offer dice games. There is a prospect to strip out a significant amount of business from the Windsor and Niagara Falls casinos. This was deeply troubling to those concerned with the local economies, as well as to the provincial government and Parliament.

We took a long, hard look at this and decided, especially upon receiving an official request from the minister responsible in the Government of Ontario, that we would amend the Criminal Code to permit dice games if provinces so choose. We will not be the ones to make these decisions. It will be up to each individual province, as it is now, to decide whether they will permit dice games to be carried on in casinos in their provinces.

As I indicated, because there are particular concerns surrounding the game of dice, we have limited the circumstances in which the games can be operated. Clearly, we are putting the onus on the

Le but de cette disposition est de veiller à ce qu'un passager sur ce navire ne soit pas dans une situation différente selon que le navire se trouve dans les eaux internationales ou dans les eaux canadiennes. Si vous n'êtes pas content d'un exploitant en particulier, plaignez-vous à lui, non pas aux autorités canadiennes. C'est à l'exploitant de prendre garde.

Le sénateur Joyal: En d'autres termes, lorsque le navire emprunte le Saint-Laurent pour se rendre à New York, les activités de jeux peuvent se poursuivre.

M. Roy: Quand le navire pénètre la zone située à l'intérieur de cinq mille marins, autrement dit, une demi-heure environ avant son arrivée à quai, toutes les activités de jeux doivent cesser.

Le sénateur Joyal: Il n'y aura donc pas de permis. Est-ce la raison pour laquelle vous avez exclu les jeux de dés du Code criminel? Est-ce parce que vous les avez autorisés sur les navires de croisière et non dans les casinos exploités par des provinces?

Mme McLellan: Non.

Le sénateur Joyal: Pourquoi avez-vous choisi ce moment pour exclure les jeux de dés?

Le sénateur Bryden: Est-ce parce que la circonscription du vice-premier ministre va faire concurrence à Détroit?

Mme McLellan: Je n'ai pas dit cela. Que ça nous plaise ou que ça nous déplaie, en tant qu'individus ou que législateurs, le jeu et le casino sont devenus une entreprise lucrative manifestement source de recettes pour les provinces et source d'emplois dans un nombre croissant de municipalités au Canada. La ville de Windsor et la région de Niagara Falls possèdent des casinos qui attirent d'importants nombres de visiteurs américains.

Quand nous avons les avons consultées, les provinces comme le Québec n'ont demandé aucun changement mais ont vu au contraire les avantages qu'elles pourraient tirer de l'exploitation, par exemple à Montréal, de casinos qui attirent un certain nombre de visiteurs américains. Elles ne sont aucunement opposées à cette mesure et chacune province décidera d'autoriser ou non les jeux de dés dans un casino ou dans tous les casinos.

On construit actuellement cinq nouveaux casinos dans la ville de Détroit et dans les environs. Tous proposeront des jeux de dés. Selon les prévisions, ils devraient s'emparer d'une grande partie de la clientèle des casinos de Windsor et de Niagara Falls. C'est un problème extrêmement préoccupant pour les personnes concernées par l'économie locale, pour le gouvernement provincial et pour le Parlement.

Nous avons longuement réfléchi à la question et avons décidé, lorsque nous avons reçu une demande officielle du ministre responsable au sein du gouvernement de l'Ontario, de modifier le Code criminel de façon à permettre aux provinces qui le voulaient d'autoriser les jeux de dés. Ce n'est pas nous qui déciderons. Ce sera à chaque province de décider d'autoriser ou non les jeux de dés dans les casinos.

Comme je l'ai dit, étant donné les préoccupations entourant les jeux de dés, nous avons imposé certaines conditions afin de limiter ces jeux. Il est clair que la responsabilité des jeux de dés

provinces here. The games will need to be conducted and managed by a province itself.

Senator Buchanan: In this clause, what is the difference between Yarmouth to Bar Harbour, Yarmouth to Portland, and Digby to Saint John? There are casinos aboard all those vessels, and two of them are registered in Canada.

Ms McLellan: That clause is not about dice games. We are returning to the question of international cruise ships.

Senator Buchanan: That is right.

Ms McLellan: Are these interprovincial ferries?

Senator Buchanan: No. This concerns Yarmouth to Portland, and Yarmouth to Bar Harbour. They have every kind of gambling aboard them. The one from Yarmouth to Bar Harbour is Canadian-owned.

Mr. Roy: Senator Buchanan, you must appreciate that, in some areas of the country, there may be a greater tolerance for some activities than there are in other areas. There are difficult jurisdictional issues here that would probably be deserving of greater scrutiny at a future time.

Ms McLellan: Mr. Roy has put it very delicately. I will say as a former Nova Scotian, and now as an Albertan, you probably do not want to go there.

Senator Buchanan: For the record, I regret that I brought it up because I like going on those boats.

Senator Joyal: My question is about the conditions of sentencing, which is an issue ripe for discussion. Why did you choose to restrict your amendments essentially to organized crime activities while there are other elements of the Criminal Code that are very important, such as all the offences linked to sexual assault, child abuse and so on? When this committee dealt with the DNA bill, we made special provisions for certain categories of offences that we felt were more important than some others. Why did you not choose to include in those provisions offences that would not be admissible for conditional sentencing?

Ms McLellan: Our discussions about organized crime dealt with the Conditional Release Act and not conditional sentencing. Do I take it that your question is about conditional sentencing as opposed to conditional release?

Senator Joyal: I am sorry, I meant to say conditional release.

Mr. Roy: Senator Joyal, the amendment that is proposed by the government in clause 50 is to add to a series of offences that are already excluded from the consideration of accelerated parole release. That list is found in the legislation. Indeed, the offences that you mention are already covered therein. Thus, they are

incombe aux provinces qui devront exploiter les casinos où ces jeux seront autorisés.

Le sénateur Buchanan: Quelle différence y a-t-il dans cette disposition entre les navires qui relient Yarmouth et Bar Harbour, Yarmouth et Portland, et Digby et Saint John? Il existe des casinos à bord de tous ces navires, dont deux sont immatriculés au Canada.

Mme McLellan: Cette disposition n'a pas trait aux jeux de dés. Nous revenons à la question des navires de croisière internationale.

Le sénateur Buchanan: C'est exact.

Mme McLellan: S'agit-il de traversiers interprovinciaux?

Le sénateur Buchanan: Non. Il s'agit de navires reliant Yarmouth et Portland et Yarmouth et Bar Harbour. On y pratique toutes sortes de jeux. Celui qui relie Yarmouth et Bar Harbour est canadien.

M. Roy: Sénateur Buchanan, vous devez vous rendre compte que, dans certaines régions du pays, certaines activités sont mieux tolérées que dans d'autres. Il y a dans cette affaire des questions de compétence extrêmement compliquées qui mériteraient probablement qu'on les examine en détail dans le futur.

Mme McLellan: M. Roy a mis dans ses propos beaucoup de délicatesse. Je vous dis moi, qui viens de la Nouvelle-Écosse et qui vis maintenant en Alberta, que vous ne voudriez probablement pas qu'on le fasse.

Le sénateur Buchanan: Je regrette d'avoir soulevé la question car j'aime bien prendre ces bateaux.

Le sénateur Joyal: Ma question se rapporte aux conditions de la détermination de la peine, qui me semble être un sujet mûr pour discussion. Pourquoi avez-vous décidé de limiter essentiellement vos amendements aux actes de gangstérisme, alors qu'il existe dans le Code criminel d'autres éléments très importants comme toutes les infractions liées entre autres aux agressions sexuelles, aux mauvais traitements infligés aux enfants? Quand ce comité a examiné le projet de loi relatif à l'ADN, nous avons prévu des dispositions spéciales pour certaines catégories d'infraction qui nous ont semblé plus importantes que d'autres. Pourquoi avez-vous décidé de ne pas inclure dans ces dispositions les infractions qui ne pourraient pas faire l'objet de condamnations avec sursis?

Mme McLellan: Nos discussions concernant le crime organisé portaient sur la mise en liberté sous condition et non sur l'emprisonnement avec sursis. Dois-je comprendre que votre question porte sur l'emprisonnement avec sursis et non sur la mise en liberté sous condition?

Le sénateur Joyal: Je suis désolé, je voulais dire la mise en liberté sous condition.

M. Roy: Sénateur Joyal, la modification proposée par le gouvernement à l'article 50 consiste à allonger la liste d'infractions qui sont déjà exclues de la procédure d'examen expéditif. Cette liste est contenue dans la loi. Les infractions que vous avez mentionnées figurent déjà sur cette liste et sont donc exclues de la

already excluded from consideration. Organized criminal offences are added to that list which already exists.

Ms McLellan: We are adding it, in part, because we all know that organized crime is becoming a more serious, deadly and destructive form of crime in many of our communities. Quite truthfully, I think it was an oversight that it was not included in this list in the first place. What we are trying to do is remedy that oversight by adding it as one of the offences that will not be subject to accelerated release.

Senator Pearson: My question has to do with the issue of making it easier to prosecute those involved in child prostitution. I refer to clauses 4 and 8 of the bill.

As I understand clause 8, the issue of communication with a person under the age of 18 for the purposes of prostitution will now be a punishable offence. In the existing act, I understand that a person could be prosecuted only after performing the act, is that right?

Ms McLellan: Yes.

Senator Pearson: At one point, we were discussing the issue of someone under the age of 18 or who appears to be under the age of 18. Is that issue still being discussed?

Mr. Roy: First, with reference to clause 4, and if this bill is passed, it would be possible to use electronic surveillance, wiretap, for offences having to do with prostitution. It adds those offences to section 183 for the purpose of making it possible to wiretap.

Clause 8 was brought forward because the Provinces of British Columbia and Alberta, in particular, have said that the change that was made in 1997 is not as helpful as they had hoped it would be. That section was put in the code — and perhaps you were a member of the committee at the time it was brought forward. The amendment was brought forward for the purpose of allowing the police to use decoys, that is, agents. The way it was drafted you had to prove that the person was communicating with a young person. It is impossible to detect those types of offences.

What was done then was to say, "We will be able to use decoys. However, the way to prove the offence will have to be to show that the person believed that he or she was doing business with a person under the age of 18." Therefore, the person has to appear to be under the age of 18 for that business to be possible in order to prove that case beyond a reasonable doubt.

The two provinces I am talking about said that it would be easier for them to make their case before the courts if it was sufficient to communicate with someone for the purpose of obtaining those services from a person under the age of 18. Clause 8 states:

Every person who, in any place, obtains for consideration, or communicates with anyone for the purpose of obtaining for consideration, the sexual services of a person who is under the age of eighteen years...

procédure d'examen expéditif. Les infractions liées au crime organisé sont ajoutées à la liste qui existe déjà.

Mme McLellan: Nous les ajoutons en partie parce que nous savons tous que le crime organisé devient une forme de criminalité plus grave, plus mortelle et plus destructive dans bon nombre de nos collectivités. Sincèrement, je crois que c'était un oubli que de ne pas avoir inclus ces infractions dans la liste au départ. Ce que nous tentons de faire, c'est de corriger cet oubli en ajoutant ces infractions à la liste des infractions exclues de la procédure d'examen expéditif.

Le sénateur Pearson: Ma question porte sur les articles 4 et 8 du projet de loi, qui faciliteront les poursuites judiciaires contre les personnes impliquées dans la prostitution infantine.

Si je comprends bien l'article 8, la communication avec une personne âgée de moins de 18 ans en vue d'obtenir des services sexuels moyennant rétribution sera désormais une infraction punissable. Dans la loi actuelle, une personne peut faire l'objet de poursuites seulement après avoir obtenu de tels services sexuels moyennant rétribution, n'est-ce pas?

Mme McLellan: C'est exact.

Le sénateur Pearson: À un certain moment, nous discutons de la question d'une personne âgée de moins de 18 ans ou qui paraît âgée de moins de 18 ans. Cette question fait-elle encore l'objet de discussions?

M. Roy: Premièrement, en ce qui concerne l'article 4, si ce projet de loi était adopté, il serait désormais possible de recourir à l'écoute électronique pour les infractions liées à la prostitution. On ajoute ces infractions à l'article 183 du Code criminel afin de permettre le recours à l'écoute électronique dans ces cas.

L'article 8 a été inclus dans le projet de loi parce que la Colombie-Britannique et l'Alberta, en particulier, ont dit que la modification apportée en 1997 n'était pas aussi utile qu'elles l'auraient souhaité. Cette modification visait — vous étiez peut-être membre du comité lorsqu'elle a été apportée — à permettre aux policiers de faire appel à des agents banalisés. La façon dont la disposition était rédigée, il fallait prouver que la personne avait communiqué avec une jeune personne. Il est impossible de détecter ce genre d'infraction.

Nous avons donc décidé qu'il serait possible de faire appel à des agents banalisés et que, pour prouver l'infraction, il faudrait démontrer que l'accusé croyait qu'il avait affaire à une personne âgée de moins de 18 ans. Par conséquent, la personne doit paraître âgée de moins de 18 ans pour qu'il soit possible de prouver la culpabilité de l'accusé hors de tout doute raisonnable.

Les deux provinces que j'ai mentionnées ont dit qu'il serait plus facile pour elles de prouver la culpabilité de l'accusé devant les tribunaux s'il suffisait de communiquer avec quelqu'un en vue d'obtenir, moyennant rétribution, des services sexuels d'une personne âgée de moins de 18 ans. L'article 8 dit ceci:

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, en quelque endroit que ce soit, obtient, moyennant rétribution, les services sexuels d'une personne âgée de moins de dix-huit ans ou

That is sufficient to make out the offence. The business about appearing to be under the age of 18 is not necessary any longer because it is sufficient that there is communication for that purpose.

It was necessary to have the appearance clause in the old section because you had to prove beyond a reasonable doubt that the person believed that they were conducting an activity for the purpose of obtaining the services of someone under the age of 18. That was the reason. We changed the focus in order to make things easier.

Senator Pearson: Can you now use a decoy?

Mr. Roy: You can now use a decoy, very easily actually.

Ms McLellan: It is easier than it was before.

Senator Pearson: However, the decoy would not be under the age of 18.

Mr. Roy: You may be communicating for that purpose with someone who is under the age of 18, but you may be also communicating for that purpose with someone who is over the age of 18. The gravamen of the offence is the communicating.

Senator Pearson: Communicating with someone over the age of 18 already exists in the law.

Mr. Roy: Exactly. Suppose I am the intermediary and someone wants to have an opportunity to have sexual activities with someone under the age of 18. The middleman is guilty on the basis of clause 8, the way it is written. It is broader, it is easier to prove.

[Translation]

Senator Pépin: I did indeed stress to you very early on in your mandate the importance of amending the legislation as it pertains to drug dealers. The existing legislation is structured in such a way that offenders who have committed violent crimes do not have access to accelerated parole review. However, a number of big-time drug smugglers, who were dealing millions of dollars worth of drugs, did in fact have access to accelerated parole review and several of them were released and subsequently went back to their native country.

Why bring in these amendments through an omnibus bill instead of within the context of the current parliamentary review of the Corrections and Conditional Release Act? Is there a reason for this? Draft legislation respecting the corrections and parole system is currently being considered. Will the proposed legislation be more effective?

[English]

Ms McLellan: This proposed legislation falls within the Solicitor General's jurisdiction, not that of the Minister of Justice. Mr. Andy Scott, the Solicitor General at the time, agreed that this was important enough and a discrete enough change to the existing legislation that we could bring it forward in the proposed

communiqué avec quiconque en vue d'obtenir, moyennant rétribution, de tels services.

Cela suffit pour prouver l'infraction. Il n'est donc plus nécessaire que la personne paraisse âgée de moins de 18 ans parce qu'il suffit qu'il y ait eu communication à cette fin.

Il était nécessaire de parler de l'apparence dans l'ancienne disposition parce qu'il fallait prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé croyait que la personne de qui il tentait d'obtenir des services sexuels moyennant rétribution était âgée de moins de 18 ans. C'était là la raison. Nous avons changé cette disposition pour faciliter les choses.

Le sénateur Pearson: Peut-on maintenant faire appel à un agent banalisé?

M. Roy: Oui, on peut le faire très facilement.

Mme McLellan: C'est plus facile qu'auparavant.

Le sénateur Pearson: L'agent banalisé ne serait cependant pas âgé de moins de 18 ans.

M. Roy: On peut communiquer à cette fin avec une personne âgée de moins de 18 ans, mais on peut aussi communiquer à cette fin avec une personne âgée de plus de 18 ans. Le fondement de l'infraction est la communication.

Le sénateur Pearson: La communication avec une personne âgée de plus de 18 ans existe déjà dans la loi.

M. Roy: Exactement. Supposons que je suis l'intermédiaire et que quelqu'un veut obtenir des services sexuels d'une personne âgée de moins de 18 ans. L'intermédiaire est coupable aux termes de l'article 8, tel qu'il est rédigé. La disposition est plus large, et l'infraction est plus facile à prouver.

[Français]

Le sénateur Pépin: Il est vrai que je vous ai souligné très tôt dans votre mandat l'importance d'amender cette loi au sujet des contrevenants, des criminels de drogue. La loi est faite de façon telle que les contrevenants qui ont commis des crimes violents ne peuvent pas avoir accès à une revue accélérée. Par contre, plusieurs grands contrebandiers de drogue, qui nous passaient cela par millions, y avaient accès et plusieurs d'entre eux sont sortis par la porte d'en avant pour retourner dans leur pays.

Pourquoi apportée cette modification au projet de loi omnibus plutôt que d'être présentée dans le cadre de l'examen parlementaire en cours sur la loi du service correctionnel de la mise en liberté? Est-ce qu'il y a une différence? On étudie actuellement un projet de loi touchant le service correctionnel. Est-ce que ce sera plus efficace?

[Traduction]

Mme McLellan: La modification proposée relève du solliciteur général et non du ministre de la Justice. M. Andy Scott, qui était solliciteur général à ce moment-là, a reconnu que la modification était assez importante et assez discrète pour être incluse dans le projet de loi omnibus, au lieu qu'on remette cette question à plus

omnibus legislation, as opposed to postponing that portion to wrap it into the larger review that the committee will be doing in relation to the operation of the legislation overall.

Senator Pépin: It is two years old already.

Ms McLellan: That is correct. This problem was identified two years ago this summer. Minister MacAulay is in complete agreement with this. He has no problem with us moving forward with this amendment to the Conditional Release Act at this time.

The Chairman: Minister McLellan, thank you for appearing before us today.

Ms McLellan: Thank you. It is always a pleasure.

The Chairman: Honourable senators, we will now turn to Bill C-57. In that regard, Mr. Howard Bebbington is our next witness.

Mr. Bebbington, please proceed.

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Madam Chairman, our purpose in being here is to answer any questions you may have. If it is of interest, I could offer a short presentation on the structure of the bill, although this is something you may wish to defer until clause-by-clause consideration tomorrow.

Senator Beaudoin: The other day we heard from witnesses whose collective rights are in no way affected by this bill, in my opinion. The Parliament of Canada has full authority over that territory. Section 96 does not apply. They may establish the legal and judicial system that they wish. I understand that they may agree or disagree between themselves about their rights and the way they will be handled, however, this is purely politics.

Providing that you are remaining within your sphere of jurisdiction, and you respect the Charter of Rights and division of powers, you may do what you wish in a way.

How might we solve the problems that they have raised?

I am ready to vote for that bill tomorrow. I do not have any problem at all. If, later on, some treaty rights cause some concern, it is up to them to come before the court.

They said that that issue must first be pleaded in the court of Nunavut. That is true, but appeals can be made to the Court of Appeal and to the Supreme Court of Canada. I had the impression that they wanted to escape the first court. How can we do that? I do not think we can do that.

Mr. Bebbington: Thank you for your question. You have said many things that I, too, would say. It is important for everyone to understand that this bill deals only with court structure. The claim, to the extent that it may exist with the Dene, is a claim under substantive law. Our bill changes no substantive law.

tard, soit jusqu'à ce que le comité fasse un examen global de la loi.

Le sénateur Pépin: Cela fait déjà deux ans.

Mme McLellan: C'est exact. Cela fera deux ans cet été que le problème a été décelé. Le ministre MacAulay approuve cette décision. Il ne voit aucun inconvénient à ce que nous allions de l'avant avec cette modification à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

La présidente: Madame la ministre McLellan, merci d'avoir témoigné devant nous aujourd'hui.

Mme McLellan: Merci. C'est toujours un plaisir pour moi.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer au projet de loi C-57. À cet égard, M. Howard Bebbington sera notre prochain témoin.

M. Bebbington, la parole est à vous.

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Madame la présidente, nous sommes ici pour répondre à toute question que vous puissiez avoir. Si cela vous intéresse, je peux faire un bref exposé sur la structure du projet de loi, mais vous préférerez peut-être remettre cela à demain, au moment de l'étude article par article.

Le sénateur Beaudoin: L'autre jour, nous avons entendu des témoins dont les droits collectifs ne sont, à mon avis, aucunement compromis par ce projet de loi. Ce territoire relève entièrement du Parlement du Canada. L'article 96 ne s'applique pas. Ils peuvent établir le système judiciaire qu'ils veulent. Je comprends qu'ils peuvent s'entendre ou ne pas s'entendre entre eux au sujet de leurs droits et de la façon dont ces questions seront réglées, mais ce n'est rien d'autre que de la politique.

Si on reste dans son champ de compétence et qu'on respecte la Charte des droits et la répartition des compétences, on peut faire ce qu'on veut d'une certaine façon.

Comment pourrions-nous régler les problèmes qu'ils ont soulevés?

Je suis prêt à voter en faveur de ce projet de loi demain. Je n'y vois aucun problème. Si, plus tard, certains droits issus des traités deviennent une source de préoccupation, ces gens n'ont qu'à aller devant le tribunal.

Ils ont dit que la question devait d'abord être plaidée devant le tribunal du Nunavut. C'est vrai, mais on peut aussi aller en appel devant la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada. J'avais l'impression qu'ils voulaient échapper au tribunal de première instance. Comment pouvons-nous faire cela? Je ne crois pas que nous puissions le faire.

M. Bebbington: Je vous remercie de votre question. Vous avez dit plusieurs choses que j'aurais dites moi-même. Il est important que tout le monde comprenne que ce projet de loi porte uniquement sur la structure judiciaire. La revendication, dans la mesure où elle existe dans le cas des Dénés, relève du droit substantiel. Notre projet de loi ne change rien au droit substantiel.

Senator Beaudoin, as you have pointed out yourself, the Charter continues to apply in all its various attributes. Common law or statutory law, we make no changes. Our bill deals only with the structure of the courts. It deals with some procedural law related to that, but it will not affect the substantive claim.

As we have said, to the extent that they may have a claim and this is a subject of dispute between the federal government as represented by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, there is an issue. That issue is before the federal court in a case called *Samuel* and will proceed through the normal pace to be resolved.

With respect to the Nunavut court, there is a suggestion, if you will, in their proposed motion that you amend Bill C-57 to enter a legislative stay for any matter before the Nunavut court that touches on their claim. There is a suggestion somehow that the Nunavut court will not be impartial.

I want to speak categorically on this. The Nunavut court of justice will be a superior court like any other superior court across the country. There will be superior court judges with all the trappings of independence. They will be completely independent and impartial when issues are brought before them.

Senator, you certainly know this area better than I do. There are various parts of the structure that ensure accountability. Any decision of a justice of the peace can be appealed. Any decision of the court of justice can be appealed to the Nunavut court of appeal and ultimately on to the Supreme Court of Canada if necessary.

It is most important to remember that we are setting up a court structure. We are not changing substantive law. We will not affect their rights by our bill. There is some contention about their rights to the extent that they exist or do not. That must be and will be resolved through the court process. Our bill will not affect the substantive rights.

To the extent that there is a concern that the Nunavut court of justice is somehow a specialized court, for Inuit only or Nunavut only, I must again deny this. It is a superior court of general jurisdiction with all of the trappings of independence that exist in any other court. Therefore, in my submission, if a claim is raised in the context of a matter before the Nunavut court of justice, it will be properly addressed. If parties are not satisfied with the decision from the Nunavut court of justice, that decision may be appealed through the normal course.

Senator Beaudoin: For the purposes of the record, I am pleased that you confirmed all those areas.

Senator Bryden: I did not have the opportunity the other day to ask any questions of the Dene. However, I was left with the impression that the new government, as of April 1, would be more active in enforcement of laws in the new territory of Nunavut as regards trapping and fishing compared with enforcement levels when the territory of Nunavut was part of the Northwest Territories.

Sénateur Beaudoin, comme vous l'avez signalé vous-même, la Charte continue de s'appliquer à tous les égards. Common law ou droit législatif, nous ne faisons aucun changement. Notre projet de loi ne porte que sur la structure des tribunaux. Il traite de diverses questions de droit de procédure liées à cela, mais n'a aucune incidence sur le droit substantiel.

Comme nous l'avons dit, leur revendication fait l'objet d'un différend avec le gouvernement fédéral, représenté par la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La question est devant la Cour fédérale dans l'affaire *Samuel*, qui suivra la procédure normale.

En ce qui concerne la Cour de justice du Nunavut, ils ont proposé une motion visant à modifier le projet de loi C-57 pour prévoir la suspension de toute affaire dont la Cour de justice de Nunavut sera saisie qui touche leur revendication. On laisse entendre dans cela que la Cour de justice du Nunavut ne sera pas impartiale.

Je vais être clair à ce sujet. La Cour de justice du Nunavut sera une cour supérieure comme toute autre cour supérieure au Canada. Les juges qui y siégeront seront entièrement indépendants et impartiaux dans l'examen des affaires dont ils seront saisis.

Sénateur, vous connaissez certainement ce domaine mieux que moi. Il y a divers éléments de la structure qui visent à assurer la responsabilité. Toute décision d'un juge de paix peut être portée en appel. Toute décision de la Cour de justice peut être portée en appel devant la Cour d'appel du Nunavut et, au besoin, devant la Cour suprême du Canada.

Il ne faut surtout pas oublier que nous établissons une structure judiciaire. Nous n'apportons aucun changement au droit substantiel. Notre projet de loi n'aura aucune incidence sur leurs droits. Ces droits font l'objet d'une contestation dans la mesure où on se demande s'ils existent ou non. Cette question sera réglée par les tribunaux. Notre projet de loi n'a aucune incidence sur les droits fondamentaux.

Certains s'inquiètent parce qu'ils croient que la Cour de justice du Nunavut est en quelque sorte un tribunal spécialisé, pour les Inuits seulement ou pour le Nunavut seulement. Encore une fois, c'est tout à fait faux. C'est une cour supérieure de compétence générale qui sera aussi indépendante que n'importe quel autre tribunal. Je crois donc que toute affaire dont la Cour de justice du Nunavut sera saisie sera examinée de façon impartiale. Si les parties ne sont pas satisfaites de la décision rendue par cette cour, elles pourront en appeler de cette décision en suivant la procédure normale.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux que vous ayez tiré toutes ces choses au clair.

Le sénateur Bryden: Je n'ai pas eu l'occasion l'autre jour de poser des questions aux Dénés. Toutefois, j'ai eu l'impression que le nouveau gouvernement, à compter du 1^{er} avril, serait plus actif sur le plan de l'application des lois dans le nouveau territoire du Nunavut relativement au piégeage et à la pêche, comparativement aux niveaux d'application lorsque le Nunavut faisait partie des Territoires du Nord-Ouest.

It appears that the existence of treaty rights to trap or fish was not questioned. Charges were not laid or, if they were, they were not pursued. There may be one case that is going through the courts.

The impression I received is that the Dene will be trying to exercise what they consider to be their treaty rights under the new government. Nunavut will have different interests regarding the wildlife and its preservation, and so on. The system of justice includes the enforcement of the perceived violations of conservation attempts that might be done in a manner that, for want of a better word, would be harassing.

In the period of time that it would take to have a case go from the case of first instance to the Supreme Court of Canada, many charges could be laid for various offences. Is there any danger of that?

Mr. Andy Watt, Coordinator, Northern Issues, Department of Justice: Madam Chairman, we may be dithering back and forth because that is a very difficult question for us to answer. I do not know how we would guess at that situation. The management of game will be a high priority for the Nunavut government just as it is for the Nunavut Tunngavik, the Nunavut beneficiary organization.

By the same token, you could argue, I suppose, that because an aboriginal majority is running the new territorial government they may be more respectful of the claims of other aboriginal groups to have hunting rights in that territory. The bottom line is that it is way beyond our abilities to answer that question.

Mr. Bebbington: My area of expertise is court structure in criminal law and not land claims. I will own up to that right off the bat. However, it is important to remember that there is a distinction between the Nunavut government, which is a public government, and a government like that under the Nisga'a agreement which is what some call a third level of government.

The Nunavut government is a public government and must represent the interests of everyone there. If there is some sense in which arbitrary action is being taken by government officials, then there are remedies available through the courts, through the prerogative writs that will continue to apply in Nunavut. There are mechanisms to address those in the legal system.

I have heard anecdotally that in the NWT now there is not a lot of strict enforcement because people are aware of the differing opinions on rights in that area. I would hope, for my part, that the same sense of amnesty would continue into Nunavut. However, I cannot speak to that. That is beyond the pale of our legislation and our ability to influence.

Il semble que l'existence des droits issus des traités relativement au piégeage ou à la pêche n'était pas mise en doute. On ne portait pas d'accusations ou, si on en portait, on n'intentait pas de poursuites. Il y a peut-être une affaire qui a été portée devant les tribunaux.

J'ai eu l'impression que les Dénés essaieraient d'exercer ce qu'ils considèrent comme étant leurs droits issus des traités sous le nouveau gouvernement. Le Nunavut aura des intérêts différents en ce qui concerne la conservation de la faune et ainsi de suite. Le système de justice prévoit l'application des dispositions législatives concernant ce qui pourrait être perçu comme une violation des mesures de conservation, et cela pourrait se faire d'une manière qui ressemble, faute d'un meilleur terme, à du harcèlement.

Durant le temps qu'il faudrait pour que l'affaire fasse son chemin du tribunal de première instance à la Cour suprême du Canada, de nombreuses accusations pourraient être portées relativement à diverses infractions. Y a-t-il un danger que cela se produise?

M. Andy Watt, coordonnateur, Service de coordination des questions du Nord, ministère de la Justice: Madame la présidente, il y aura peut-être un peu d'hésitation de notre part parce que c'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. Je ne sais pas ce qui pourrait se passer dans une telle situation. La gestion de la faune sera une grande priorité pour le gouvernement du Nunavut, tout comme c'est le cas pour la Nunavut Tunngavik, l'organisation fiduciaire du Nunavut.

Du même coup, je suppose qu'on pourrait croire que, comme une majorité autochtone forme le nouveau gouvernement territorial, ce gouvernement sera peut-être plus respectueux des revendications des autres groupes autochtones en ce qui concerne les droits de chasse dans ce territoire. En bout de ligne, nous ne sommes tout simplement pas en mesure de répondre à cette question.

M. Bebbington: Mon domaine d'expertise est la structure des tribunaux en droit pénal et non les revendications territoriales. C'est un fait que je reconnais dès le départ. Toutefois, il ne faut surtout pas oublier qu'il y a une distinction à faire entre le gouvernement du Nunavut, qui est un gouvernement public, et un gouvernement comme celui créé en vertu de l'accord conclu avec les Nishga, qui est en quelque sorte un troisième niveau de gouvernement.

Le gouvernement du Nunavut est un gouvernement public et doit donc représenter les intérêts de tous les habitants du territoire. Si on a l'impression que des mesures arbitraires sont prises par des fonctionnaires du gouvernement, des recours sont possibles devant les tribunaux, grâce aux brefs de prérogative qui continueront de s'appliquer au Nunavut. Des mécanismes sont prévus à cet égard dans le système judiciaire.

J'ai entendu dire que, actuellement, dans les Territoires du Nord-Ouest, la loi n'est pas appliquée de façon sévère parce que les gens sont conscients des divergences d'opinion qui existent relativement à ces droits. Personnellement, j'espère que le même genre d'amnistie existera au Nunavut. Toutefois, je ne peux rien dire de plus à ce sujet. Cela va bien au-delà de la portée de notre projet de loi et de notre capacité d'exercer une certaine influence.

Nunavut is a new territory. There is much that is new and must be sorted out. The Nunavut government, because the population is 85 per cent Inuit, will clearly have a strong sense of that element and identity. That element and identity may well result in greater respect for the rights and interests of others. It will take some time, senator, to sort out some of these things. Perhaps the first case of this nature will need to go to the Supreme Court of Canada. Perhaps the *Samuel* case, which has already started, will help resolve things, if it moves quickly through the process. The plaintiffs have as much to say about the speed of that process as does the government. It may take some time to get firm answers to all of these questions. That is part of doing anything new for the first time.

I appreciate the question, however, it is beyond our focus in the context of our bill.

Senator Bryden: I understand and I am prepared to support it. However, I was also trying to understand why these three groups were taking this opportunity to try to put forward their concerns. They probably should have put forward these concerns during the time the Nunavut Act was being considered. Perhaps this is rather late to come to it.

I did pick up on something else that was causing confusion.

We have been told that whatever rights the Dene had before Nunavut becomes an entity will continue thereafter, and that the courts will decide.

Perhaps it is just that no one understands it, but in the case before the courts right now, that is the issue; that is, the Government of Canada is taking the position that insofar as the Dene use and occupy the land north of the 60th parallel of latitude for the purpose of hunting, trapping and fishing, the said Indians do not do so as of right but, rather, under licence of the Crown, express or implied, on the premise that any such supposed rights to hunt, trap and fish aforesaid exist in the sufferance of the Crown.

Therefore, they are really saying that they are not protected by section 35 of the Constitution; it is not an aboriginal right. The Crown is claiming that they are there at its pleasure, on some sort of licence.

Senator Beaudoin: Except that they said that above the 60th parallel, section 35 does not apply. That is the first time in my life I have heard that.

What do you think of that argument?

Mr. Bebbington: I agree with you completely. Of course it applies. They have said in the letter that, given the position of the federal government that the rights are not protected, they do not have rights within section 35. However, that is the very thing that must be determined by the court, and that is an issue between the groups that appeared before you last week and the government.

Having looked quickly this afternoon at the letter from Grand Chief Flett, I must say that it reminds me of the danger of Justice officials speaking to matters before the court in this context,

Le Nunavut est un nouveau territoire. Il y a bien des nouvelles questions à régler. Parce que la population est inuit à 85 p. 100, le gouvernement du Nunavut sera très conscient de cette identité, ce qui l'amènera peut-être à respecter davantage les droits et les intérêts des autres. Il faudra du temps, sénateur, pour régler ces questions. Peut-être que la première affaire de ce genre devra se rendre devant la Cour suprême du Canada. Peut-être l'affaire *Samuel*, qui est déjà en cours, aidera à régler ces questions, si le processus se déroule assez rapidement. Les plaignants ont autant leur mot à dire quant à la rapidité du processus que le gouvernement. Il faudra peut-être attendre assez longtemps avant d'avoir des réponses claires à toutes ces questions. C'est ce qui arrive lorsqu'on fait quoi que ce soit pour la première fois.

Je comprends la question, mais cela déborde la portée de notre projet de loi.

Le sénateur Bryden: Je comprends et je suis prêt à appuyer ce projet de loi. Toutefois, j'essayais aussi de comprendre pourquoi ces trois groupes ont profité de l'occasion pour exprimer leurs préoccupations. Ils auraient probablement dû le faire lors de l'étude de la Loi sur le Nunavut. Il est peut-être un peu tard pour intervenir à cet égard.

J'ai remarqué un autre point qui causait de la confusion.

On nous a dit que les droits que les Dénés avaient avant que le Nunavut ne devienne une entité seront maintenus par la suite, quels que soient ces droits, et qu'il incombera aux tribunaux de prendre une décision à cet égard.

Peut-être que personne ne comprend, mais, dans l'affaire qui est actuellement devant les tribunaux, la question est la suivante: le gouvernement du Canada adopte la position selon laquelle, dans la mesure où les Dénés utilisent et occupent les terres situées au nord du 60^e parallèle pour la chasse, le piégeage et la pêche, ces derniers ne le font pas en vertu d'un droit, mais bien avec l'autorisation expresse ou implicite de la Couronne, en partant du principe que ces prétendus droits de chasse, de piégeage et de pêche existent par tolérance de la Couronne.

Par conséquent, ils soutiennent en fait que ces privilèges ne sont pas protégés par l'article 35 de la Constitution, qu'il ne s'agit pas de droits ancestraux. La Couronne affirme que ces droits n'existent qu'à son gré, qu'ils sont plus ou moins accordés par permis.

Le sénateur Beaudoin: Sauf qu'ils prétendent que, au-delà du 60^e parallèle, l'article 35 ne s'applique pas. C'est la première fois de ma vie que j'entends une chose pareille.

Que pensez-vous de cet argument?

M. Bebbington: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Évidemment qu'il s'applique. Il est précisé dans la lettre que, puisque le gouvernement fédéral affirme que ces droits ne sont pas protégés, ils ne jouissent d'aucun droit aux termes de l'article 35. Toutefois, c'est exactement ce que le tribunal doit déterminer et le litige qui occupe les groupes qui ont comparu devant vous la semaine dernière et le gouvernement.

Ayant parcouru rapidement la lettre expédiée par le grand chef Flett, je dois dire que cela me rappelle à quel point il est dangereux de demander à des hauts fonctionnaires du ministère de

because things that we say may well be put in a context that we did not intend.

There is a danger in going too far in talking about this claim. The main message that I would like to leave with you is that our legislation deals with court structure. It does not deal with rights. I understand their interest in taking advantage of this forum to continue to present their claim, which they honestly believe has tremendous merit, however my response to that is that this bill is neither the occasion nor the forum for that. Unfortunately, it is a matter under litigation and the litigation will have to resolve that very issue; that is, whether there are protected treaty rights or whether the rights exist only by licence and sufferance.

The letter from Grand Chief Flett attaches a January 7, 1998 letter from the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The third paragraph sets out exactly what we said to you last time. There is no difference of view between the Minister of Justice and the Minister of Indian Affairs.

In the body of the letter, they refer to the first and second sentence, but the third sentence says:

On the contrary, Part 40.4 of the Agreement specifically protects existing treaty and Aboriginal rights of other Aboriginal groups within the Nunavut Settlement Area.

Although it is the position of the government, as represented by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, as she says, that they do not have treaty rights north of the 60th parallel, should the court find that the Manitoba Denesuline have rights as claimed north of the 60th parallel, the Nunavut final agreement in no way jeopardizes these rights. As I said, it goes on to say:

On the contrary, Part 40.4 of the Agreement specifically protects existing treaty and Aboriginal rights of other Aboriginal groups within the Nunavut Settlement Area.

This is all the minister and I were trying to say when we appeared before you. There is no difference of view there. Again, I urge you to remember that this is a claim to be dealt with under the substantive law. Both of the parties cannot be correct. It is a matter that the courts will resolve. To the extent that the courts find their rights do exist, the structure, certainly in the land claims agreement, will preserve that, and there is nothing about the structure of this bill that will affect that at all. If you entered a legislative stay of every claim that comes before the Nunavut court of justice, you would create a Nunavut court with a huge gap in its jurisdiction. It seems to me that that would be an unwarranted and very dangerous thing to do.

Senator Bryden: I do not disagree with what you have said at all. I do, however, want to make the point that at our last meeting we were talking a little bit at cross-purposes. The witnesses were concerned to some extent about advocating their position, which is being put before the courts. You pick your arena where you can

the Justice d'aborder ce genre de questions devant les tribunaux dans ce contexte, car nos propos peuvent être repris hors contexte.

On risque de trop en dire au sujet de ces revendications. Le message que je tiens à vous transmettre aujourd'hui est que notre projet de loi traite du système judiciaire. Il ne porte pas sur les droits. Je comprends que des gens peuvent vouloir profiter de cette tribune pour continuer de faire valoir leurs revendications, qui, honnêtement, leur paraissent solidement fondées. Cependant, j'estime quant à moi que l'étude de ce projet de loi ne devrait pas être considérée comme une occasion ou une tribune appropriée. Malheureusement, cette question fait l'objet d'un litige et ce litige réglera cette question, à savoir si ces droits sont issus de traités ou s'ils n'ont été accordés que par permis ou par tolérance.

À la lettre du grand chef Flett est annexée une lettre datée du 7 janvier 1998 et signée par la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le troisième paragraphe de cette lettre reprend exactement ce que nous vous avons dit la dernière fois. Il n'y a aucune divergence d'opinions entre la ministre de la Justice et la ministre des Affaires indiennes.

Dans le corps de la lettre, il est fait mention de la première et de la dernière phrases, mais la troisième phrase précise:

Au contraire, la partie 40 de l'Accord protège spécifiquement les droits issus de traités et les droits ancestraux des autres groupes autochtones sur la région désignée du Nunavut.

Même si le gouvernement soutient, comme l'a dit la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qu'ils ne jouissent d'aucun droit au nord du 60^e parallèle, si le tribunal établit que les Denesulines ont des droits au nord du 60^e parallèle, l'accord définitif du Nunavut ne met aucunement en danger ces droits. Je le répète, la lettre précise:

Au contraire, la partie 40 de l'Accord protège spécifiquement les droits issus de traités et les droits ancestraux des autres groupes autochtones sur la région désignée du Nunavut.

Voilà le message que la ministre et moi tentions de vous transmettre la dernière fois que nous avons comparu devant vous. Il n'y a pas de divergence d'opinions. Encore une fois, j'exhorte votre comité à ne pas oublier qu'il s'agit d'une revendication qui doit être traitée aux termes de la loi de fond. Les parties ne peuvent toutes deux avoir raison. C'est une question que les tribunaux devront trancher. Dans le cas où les tribunaux confirmeront l'existence de ces droits, le système judiciaire, certainement aux termes de l'entente sur le règlement des revendications territoriales, les protégera, et rien dans le projet de loi à l'étude ne remettra leur existence en question. Si toutes les revendications dont est saisie la Cour de justice du Nunavut font l'objet d'un sursis, la Cour de justice du Nunavut sera aux prises avec un énorme vide juridique. À mon avis, une telle situation serait injustifiée et très dangereuse.

Le sénateur Bryden: Je ne suis certainement pas en désaccord avec vous. Je tiens toutefois à signaler que, au cours de notre dernière rencontre, nous semblions être quelque peu à contre-courant. Les témoins s'inquiétaient, dans une certaine mesure, de la façon dont ils défendraient leur position, eux qui se retrouvent

find it. On the other hand, I can understand them being concerned about it.

[Translation]

Senator Nolin: As I understand it, we are establishing a common law court system for the Territory of Nunavut. This means then that prerogative writs will still continue to be issued.

Mr. Bebbington: That is correct.

Senator Nolin: Will these writs be issued by us or by this jurisdiction? I ask you this because if a Canadian living in this territory challenges the legality of an action taken by the administration, the challenge will come in the form of a prerogative writ. That is the only way to ensure that his rights are protected. I hesitate to use the word "injunction," but that will be the only alternative. Will the right to a prerogative writ flow from us or from the territorial jurisdiction? That is a fundamental consideration.

Mr. Moray Welch, Counsel, Legal Affairs, Department of Justice: Because the Court of Justice will be a superior court, much like any other superior court in the land, it will have the inherent authority to issue prerogative writs. When a citizen feels that his rights have been breached by the government administration, that citizen can turn to the Nunavut Court of Justice and ask it to issue a writ.

Senator Nolin: Who in fact is responsible for issuing these writs? The federal government or the territorial government?

Mr. Welch: In fact, this responsibility rests with the federal government.

Senator Nolin: Pursuant to this legislation?

Mr. Welch: Yes. We appoint the superior court judges and the inherent authority to issue writs goes along with this. Legislative powers are assigned in the same way as they are for the Northwest Territories or Alberta, even though we are dealing with a different area.

Senator Nolin: In Quebec, the authority to issue prerogative writs rests with the provincial government. Who will have this authority in the Territory of Nunavut?

Senator Beaudoin: The federal parliament or the territorial government?

Mr. Welch: The federal parliament. Pursuant to section 31 of the Nunavut Act, the federal government assigns to the Court of Justice of Nunavut, as a superior court, certain powers and jurisdictions formerly exercised by the Supreme Court of the Northwest Territories prior to the coming into force of section 3 of this act.

Senator Nolin: Getting back to certain questions raised by Senator Bryden, when an individual believes that his rights have been violated because of action taken by the local authority, that individual can go before the court, state his case and ask the court to take remedial action, pursuant to its authority under the common law system to safeguard the rights of that individual. Is

actuellement devant les tribunaux. Vous choisissez la tribune où vous voulez intervenir. Par contre, je peux comprendre que la situation les inquiète.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien, nous créons un régime de tribunaux de droit commun pour le territoire du Nunavut. Les brefs de prérogative ont donc été entendus par ces tribunaux.

M. Bebbington: Exact.

Le sénateur Nolin: Ces brefs seront créés par nous ou par cette juridiction? Je vous pose la question parce que si un Canadien résidant dans ces territoires soulève la légalité de l'action d'une administration, il le fera par un bref de prérogative. C'est sa seule façon d'empêcher que ses droits soient affectés. Je ne veux pas utiliser le mot injonction, mais cela sera la seule solution. Ce droit à un bref de prérogative viendra-t-il de nous ou de la juridiction du territoire? C'est fondamental.

M. Moray Welch, conseiller juridique, service des affaires judiciaires, ministère de la Justice: Cela viendra du fait qu'il s'agit d'une cour supérieure: comme tout tribunal supérieur à travers le pays qui aura la juridiction inhérente pour octroyer des brefs de prérogative. Lorsqu'un citoyen se croira lésé par l'administration publique, il pourra se présenter devant la Cour de justice du Nunavut et demander l'octroi d'un bref.

Le sénateur Nolin: Est-ce le Parlement du Canada ou la juridiction locale qui peut octroyer ces brefs?

M. Welch: C'est nous.

Le sénateur Nolin: Dans cette loi?

M. Welch: Oui. Nous nommons des juges à la cour supérieure et la juridiction inhérente va avec en quelque sorte. La distribution des pouvoirs législatifs est la même que celles des Territoires du Nord-Ouest ou de l'Alberta, même si la base est différente.

Le sénateur Nolin: Au Québec, les brefs de prérogative sont créés par le pouvoir provincial. Je ne parle pas de l'administration fédérale, mais du pouvoir provincial. Qui aura cette juridiction dans ce territoire?

Le sénateur Beaudoin: C'est le Parlement ou le territoire?

M. Welch: C'est le Parlement par voie de l'article 31 de la Loi sur le Nunavut qui donne à la Cour suprême du Nunavut, comme cour de juridiction supérieure, des attributions d'exercer à la date d'entrée en vigueur de l'article 3 de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Nolin: Je reviens aux questions soulevées par le sénateur Bryden. Tout individu qui se croit lésé dans ses droits par l'action de l'administration locale pourra se présenter devant un tribunal et saisir ce tribunal de ses craintes et demander à ce que ce tribunal pose des gestes en vertu de son pouvoir de droit commun pour sécuriser les droits de cet individu? Ces tribunaux

that correct? These courts enjoy all of the prerogatives and privileges of other courts in Canada in terms of the impartiality and independence of the judges.

Mr. Welch: Correct. These prerogatives and privileges are inherent.

PROOFREADER: By inherent control of both superior courts.

[English]

Senator Bryden: I wish to ask a supplementary question to ensure that everyone is clear. The fish and game laws will be passed by the Nunavut government and will initially be enforced by their enforcement arm.

Senator Nolin: It is a commission.

Senator Bryden: Yes, or a game warden. They will lay the information before a justice of the peace.

What needs to be determined at the Supreme Court level is whether the laws that are passed by the legislature of Nunavut supersede whatever traditional rights the Dene believe they had. If they do not have any rights, then it applies to everyone, including them when they are on the territories. On the other hand, if there are section 35 rights, the legislature of Nunavut cannot abrogate those rights, as I understand it.

Senator Nolin: There are two ways to have access to the courts. First, through asking or arguing with the authority to obtain a licence; second, a decision is or is not taken by the local administration and I go to the court and say, "Look, they should or should not give orders to that administration to protect my rights."

Senator Bryden: I will not say any more except this: When I go hunting in New Brunswick, I must have a licence and I am only entitled to hunt during certain periods of time.

When my Maliseet friend goes hunting, he can go hunting when and where he wishes for whatever reason because his rights have not been settled by our legislature. This will need to be settled.

Senator Adams: The organizations and people who were involved in the Nunavut agreement in 1993 have met many times concerning this matter. I do not think it is Nunavut's fault. Those people were there five or six years ago. All of a sudden, they are being told that they must come back to us. Are they only claiming hunting rights, or do they want land in the future as well? What are they asking for?

Mr. Bebbington: I cannot answer your question fully. I would not for a moment purport to be able to represent their claims. Clearly, they have an issue about the ability to have harvesting rights over that area. I do not know if they are claiming exclusive rights to the land. I think not. However, I am the wrong person to ask about that.

ont toutes les prérogatives et les privilèges des autres tribunaux au Canada quant à l'impartialité et l'indépendance des juges.

M. Welch: Oui, par voie de contrôle inhérent.

Le sénateur Nolin: Par voie de contrôle des deux cours supérieures.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Je voudrais poser une question complémentaire pour m'assurer que tout le monde se comprend bien. Les lois régissant la pêche et la chasse seront adoptées par le gouvernement du Nunavut et seront, au début, appliquées par leur organisme d'exécution.

Le sénateur Nolin: Il s'agit d'une commission.

Le sénateur Bryden: Oui, ou un garde-chasse. Ils saisiront un juge de paix de la situation.

Au niveau de la Cour suprême, il faudra déterminer si les lois adoptées par l'assemblée législative du Nunavut l'emporteront sur les droits ancestraux dont les Dénés sont convaincus de jouir. Si ceux-ci n'ont pas de droit, les lois s'appliquent à tout le monde, y compris aux Dénés lorsqu'ils s'aventurent sur ces territoires. Par contre, si ces droits sont protégés par l'article 35, l'assemblée législative du Nunavut peut les abroger, si je comprends bien.

Le sénateur Nolin: Il y a deux façons de s'adresser aux tribunaux. Premièrement, on peut s'adresser aux autorités pour tenter d'obtenir un permis. Deuxièmement, si une décision est prise ou non par l'administration locale, je peux m'adresser au tribunal et dire: «Écoutez, ils devraient ou non ordonner à l'administration de protéger mes droits».

Le sénateur Bryden: Je ne ferai que l'observation suivante: lorsque je vais à la chasse au Nouveau-Brunswick, je dois obtenir un permis et je ne peux chasser que pendant une période déterminée.

Lorsque mon ami malécite va à la chasse, il peut aller chasser quand ou où il le veut, peu importe la raison, parce que ses droits n'ont pas été réglés par notre assemblée législative. Cela devra l'être.

Le sénateur Adams: Les organisations et les gens qui ont participé à la négociation de l'Accord du Nunavut en 1993 ont tenu de nombreuses rencontres pour discuter de cette question. À mon avis, il ne faut pas en imputer la faute à l'Accord du Nunavut. Ces gens étaient déjà là il y a cinq ou six ans. Tout à coup, on leur dit qu'ils doivent de nouveau s'adresser à nous. Revendiquent-ils seulement des droits de chasse ou voudront-ils des terres à une date ultérieure? Que demandent-ils?

M. Bebbington: Je ne peux vous offrir une réponse complète. Jamais je ne prétendrai être en mesure de défendre leurs revendications. De toute évidence, ils veulent pouvoir jouir du droit de prédation sur ce territoire. Je ne sais pas s'ils revendiquent le droit exclusif à ces terres. Je ne pense pas. Toutefois, je ne suis pas la bonne personne à qui poser cette question.

As to the comment made in the first part of your question, namely, that this matter has been under some question for some time, the NTI, its predecessor and the federal government are willing to sit down and negotiate in some of these areas. It is a process that, unfortunately, has not been successful to date but negotiations must be allowed to continue through that process.

Senator Adams: Does any clause in Bill C-57 addresses taxation in relation to hunting and fishing?

Mr. Bebbington: Nothing is said about that in Bill C-57. These will be policies for the new district of Nunavut to address.

Senator Adams: The Indians are looking at fishing and trapping, which will be controlled by Nunavut. They must report to the Nunavut government how many animals are killed every year.

Senator Forrestall said that he has no section 35 rights. I do not know if he was jesting or not. He said that if he were to go to court, he could lose his rights; is that true, Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: Section 35 is substantive. It is about constitutional rights. It is in a special category. I like your distinction when you say, "you establish a court." It has nothing to do with the substantive law that they will apply.

My impression is that they seem to have no confidence in the court. I hope I am wrong.

Mr. Bebbington: Sadly, I share that impression. I hope time will prove them wrong with respect to this.

Senator Moore: Even if they were unhappy a decision from the Nunavut court, there is still the appeal process. It may take longer, but that avenue is still open to them.

For the record, what would be the implications for Nunavut if this bill were amended or delayed by the Senate?

Mr. Watt: We have given this some thought. First, we would need to speak to the Office of the Interim Commissioner of Nunavut, which is responsible for setting up the Nunavut government, to the judiciary, and to the Government of the Northwest Territories, and probably Nunavut Tunngavik as well.

The legal answer is that the proposed Nunavut legislation would establish a Supreme Court and a Court of Appeal without saying much more about it. It would not do anything in regard to the Territorial Court Act. The proposed Nunavut legislation generally duplicates for Nunavut the legislation that now exists in the N.W.T. and would have duplicated the Territorial Court Act, except that the interim commissioner would have exercised his powers under the Nunavut legislation to ask the legislative assembly of the N.W.T. to amend that legislation for Nunavut effective April 1.

Pour revenir à la première partie de votre question, à savoir que ce litige existe depuis déjà quelque temps, la société NTI, son prédécesseur et le gouvernement fédéral sont disposés à s'asseoir et à négocier dans certains de ces domaines. Ces démarches n'ont malheureusement encore rien donné jusqu'à maintenant, mais les négociations doivent pouvoir se poursuivre.

Le sénateur Adams: Fait-on mention dans le projet de loi C-57 des taxes s'appliquant aux activités de pêche et de chasse?

M. Bebbington: Rien n'est précisé à ce sujet dans le projet de loi C-57. Ce sont des mesures que devra prendre le nouveau district du Nunavut.

Le sénateur Adams: Les autochtones songent à la pêche et à la chasse qui seront régies par le Nunavut. Ils devront faire rapport au gouvernement du Nunavut du nombre d'animaux tués chaque année.

Le sénateur Forrestall affirme qu'il ne jouit d'aucun droit protégé par l'article 35. Je ne sais pas s'il plaisantait ou non. Il a affirmé que, s'il s'adressait au tribunal, il risquait de perdre ses droits. Est-ce exact, sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: L'article 35 est une disposition de fond. Il vise des droits consacrés dans la Constitution, faisant partie d'une catégorie spéciale. J'aime la distinction que vous faites lorsque vous dites: «Vous créez une cour». Cela n'a rien à voir avec la loi de fond qu'ils appliqueront.

J'ai l'impression qu'ils ne font pas confiance à la cour. J'espère me tromper.

M. Bebbington: Malheureusement, je partage cette impression. J'espère qu'ils constateront, au fil du temps, qu'ils ont tort à cet égard.

Le sénateur Moore: Même si une décision de la Cour du Nunavut ne leur plaît pas, il y a toujours le processus d'appel. Cela peut prendre plus de temps, mais ils peuvent toujours profiter de cette option.

Si le Sénat devait amender ce projet de loi ou en retarder l'adoption, pourriez-vous me dire quelles seraient les répercussions sur le Nunavut?

M. Watt: Nous avons réfléchi à la question. Premièrement, il nous faudra discuter de la situation avec le Bureau du commissaire intérimaire du Nunavut, qui est chargé de mettre sur pied le gouvernement du Nunavut, les autorités judiciaires et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et probablement aussi avec la Nunavut Tunngavik.

Sur le plan juridique, la réponse est la suivante: la nouvelle loi sur le Nunavut créerait une Cour suprême et une Cour d'appel, sans apporter d'autres précisions. Elle ne modifierait pas du tout la Loi sur la Cour territoriale. En général, la nouvelle loi sur le Nunavut applique au Nunavut les dispositions législatives qui existent actuellement dans les Territoires du Nord-Ouest et aurait repris le libellé de la Loi sur la Cour territoriale, sauf que le commissaire intérimaire aurait eu le pouvoir, aux termes de la nouvelle loi sur le Nunavut, de demander à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest de modifier la loi pour le Nunavut à partir du 1^{er} avril.

The N.W.T. legislature did that last fall. As a result, there will not be a Territorial Court Act on April 1, in Nunavut. This will be no territorial court. We will need to overcome that. It will be a mess.

There are some practical concerns that flow from that. Everyone is planning for the operation of the court system on April 1, at least after the ceremonies are over, probably April 5, on the basis of a single-level court system we are hoping to get through with this proposed legislation. Those adjustments will need to be made fairly rapidly and may be a little chaotic.

On a much more important level, perhaps, the symbolic importance of this new court should not be underestimated. It was solidly supported by the people of Nunavut, by Nunavut organizations and by political leaders up there. They see it as one of the first unique creations that will be in place in Nunavut. I am sure there will be many more to come once the legislative assembly gets to work, but this was one upon which we were able to reach an agreement and, in fact, asked to do it in advance of April 1 — and we would like to do it, please.

Mr. Bebbington: In terms of the policy perspective, we were asked to do something unique in the Nunavut area, namely, to make a change to the court structure. I fear if lay people were hearing us they would say, "Where is the difference?" People outside the legal system may not see it; but to those of us who work in the legal system, the difference to go from two levels of court, which we have had historically, to one level is significant.

If this bill does not pass, a two-court default option will have to struggle into existence. My concern is that once that occurs it will be difficult to move from a two-court system to a one-court system. The Nunavut Justice Department is busily planning for a single trial court. They have very much focused on that as their wish. We believe the innovation provides all sorts of advantages for the way justice services are delivered in the North. If we miss this opportunity, my fear is that it will be very difficult to come back at another time to try to do that. Once you have established a territorial court with judges and with that function, it will be much more difficult to go from two to one than it is to start a new jurisdiction that way. In addition to the mess, I fear we may well lose for some considerable time the opportunity to innovate in a way that responds to the needs of the people and the needs of the justice system in the North.

Senator Joyal: Mr. Bebbington, when you were invited to the table I believe you said that you had a presentation to make to us.

Mr. Bebbington: I would be happy to do that now or even tomorrow just before your clause-by-clause study of the bill. I could spend a short time now giving you a sense of the structure of the bill, what is in it and where it is. I am completely at your disposal with respect to that. I would be happy to follow your wishes.

L'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest a acquiescé à cette demande l'automne dernier. Par conséquent, il n'y aura pas de Loi sur la Cour territoriale qui entrera en vigueur le 1^{er} avril pour le Nunavut. Il n'y aura donc pas de cour territoriale. Il faudra combler la lacune. Ce sera la pagaille.

Cela pose des problèmes d'ordre pratique. Tout le monde planifie en vue de la mise en oeuvre d'un système judiciaire le 1^{er} avril, ou du moins après les cérémonies, probablement le 5 avril, fondé sur le tribunal à palier unique que nous voulons créer au moyen de ce projet de loi. Ces rajustements devront être apportés rapidement et pourraient être un peu chaotiques.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'importance symbolique de cette nouvelle cour de justice. Sa création était fortement appuyée par la population du Nunavut, les organisations du Nunavut et leurs leaders politiques. À leurs yeux, c'est l'une des premières grandes réalisations uniques au Nunavut. Je suis persuadé qu'elle sera suivie de bien d'autres réalisations une fois que l'assemblée législative du Nunavut aura amorcé ses travaux, mais nous nous étions entendus sur la création de la cour de justice et on nous avait demandé de mener à bien ce projet avant le 1^{er} avril, ce que nous voudrions faire, s'il vous plaît.

M. Bebbington: En matière de politique publique, on nous a demandé de prendre une mesure spéciale pour la région du Nunavut, c'est-à-dire de modifier le système judiciaire. Les non-initiés qui nous écoutent doivent se demander: «Où est la différence?» Les gens sans formation juridique ne voient peut-être pas de différence, mais pour ceux d'entre nous qui pratiquent le droit, passer du système à deux paliers que nous avons toujours eu à un système à palier unique représente toute une différence.

Si le projet de loi n'est pas adopté, il faudra, par défaut, qu'un système à deux paliers se batte pour voir le jour. Je crains qu'il soit difficile par la suite de passer d'un système à deux paliers à un système à palier unique. Le ministère de la Justice du Nunavut planifie activement la création d'un système à palier unique. Ses fonctionnaires se sont concentrés sur cet objectif qu'ils veulent atteindre. Cette innovation offre toutes sortes d'avantages en ce qui concerne la façon dont les services juridiques seront offerts dans le Nord. Si nous ne profitons pas de la chance qui nous est offerte maintenant, je crains qu'il nous soit difficile d'atteindre cet objectif par la suite. Une fois que vous aurez établi une cour territoriale et que vous y aurez nommé des juges et créé cette fonction, il sera beaucoup plus difficile de transformer ce système à deux paliers que de créer un tout nouveau système. Outre ce gâchis, je crains que nous n'ayons plus avant longtemps l'occasion d'innover pour tenir compte des besoins de la population et des besoins d'un système judiciaire dans le Nord.

Le sénateur Joyal: M. Bebbington, lorsque vous avez été invité à prendre place à la table, vous avez déclaré, je crois, que vous aviez un exposé à nous faire.

M. Bebbington: Je serai heureux de le faire dès maintenant ou même demain, juste avant l'étude article par article du projet de loi. Je pourrais prendre tout de suite quelques minutes pour vous donner une idée de la structure du projet de loi, de son objet et de sa portée. Je suis à votre entière disposition. Je me plierai à vos désirs.

The Chairman: Please do.

Mr. Bebbington: As I am sure honourable senators will have observed, Bill C-57 comes in two parts. The first part makes amendments to the Nunavut Act. The second part makes consequential and conditional amendments and then deals with the coming into force of the measure. The name of the second part is a bit of a misnomer. You will have to understand that there are legislative draftspersons who have conventions that they insist on with us. The second part of the bill is by far the vast majority of the bill.

The biggest part of the second part deals with Criminal Code amendments. You will appreciate that the prospect of implementing a single-level court in a Criminal Code that contemplates two levels required a fair amount of restructuring. You will see, for instance, that clauses 25 to 58 deal with the Criminal Code. In addition, the second part of the bill contains amendments to the Young Offenders Act, the Judges Act, and many other federal statutes. The other federal statutes I do not want you to worry about. Almost exclusively, those amendments simply change the name of the court from the Supreme Court of Nunavut to the Nunavut Court of Justice. They are entirely consequential. I will come to those in turn.

I will now focus on the first part of the bill, which has four divisions. The first division makes amendments to Part I of the Nunavut Act. Many of those are consequential, but I would direct your attention to clause 2, which establishes, through amendment of section 31 of the Nunavut Act, the Nunavut Court of Justice as a superior court.

I would also direct your attention to clause 5. Clause 5 establishes an extremely important principle, namely, that the Nunavut Court of Justice will have the power to do everything that all judicial officials can do in a normal system; and, when the Nunavut Court of Justice does so, it retains its capacity as a superior court.

Those of you familiar with constitutional law will know that when you attempt to unify there are constitutional principles that prevent one from unifying at the inferior court level. We have followed the lesson of the Supreme Court of Canada. We are being careful to unify at the superior court level. That court will be able to do everything and, when it does so, it will retain its capacity as a superior court. That is an important principle. I direct you to clause 5 of the bill, which makes amendments to section 34 of the Nunavut Act.

Division 2 of the bill deals primarily with transitional matters having to do with pending cases and their transfer. Obviously, with the creation of a new territory and a new court system, there are issues about what happens with cases in the process. Those principles are set out in Division 2.

Division 3 contains a purely consequential amendment to the N.W.T. Act.

La présidente: Veuillez procéder.

M. Bebbington: Les honorables sénateurs auront remarqué que le projet de loi C-57 se divise en deux parties. La première partie apporte des modifications à la Loi sur le Nunavut. La deuxième partie apporte des modifications corrélatives et conditionnelles et traite de l'entrée en vigueur de la mesure législative. Le nom de la deuxième partie ne correspond pas tout à fait à la vérité. Vous comprendrez que les rédacteurs législatifs nous imposent des conventions qu'ils doivent respecter. La deuxième partie est longue et forme l'essentiel du projet de loi.

La deuxième partie renferme essentiellement des modifications au Code criminel. Vous devez vous douter que la mention de la création d'un tribunal à palier unique dans un Code criminel qui prévoit un système à deux paliers entraîne une grande restructuration. Vous constaterez, par exemple, que les articles 25 à 58 traitent du Code criminel. De plus, la deuxième partie du projet de loi prévoit des modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants, à la Loi sur les juges et à d'autres lois fédérales. Je ne veux pas vous embêter avec les autres lois. Ces modifications tendent presque exclusivement à modifier tout simplement le nom de la Cour suprême du Nunavut, qui devient la Cour de justice du Nunavut. Il s'agit de modifications purement corrélatives. J'y reviendrai.

J'aborderai maintenant la première partie du projet de loi, qui comporte quatre sections. La première de ces sections apporte des modifications à la partie I de la Loi sur le Nunavut. Bon nombre de ces modifications sont corrélatives, mais j'attire votre attention sur l'article 2 qui, en modifiant l'article 31 de la Loi sur le Nunavut, constitue la Cour de justice du Nunavut en juridiction supérieure.

J'attire aussi votre attention sur l'article 5, qui énonce un principe extrêmement important. Il précise que les juges de la Cour de justice du Nunavut auront le pouvoir d'exercer toutes les fonctions que tous les magistrats peuvent assumer dans un système normal et que, lorsqu'ils exercent ces fonctions, ils le font en leur qualité de juges de juridiction supérieure.

Ceux d'entre vous qui s'y connaissent en droit constitutionnel savent qu'il existe des principes constitutionnels qui nous empêchent d'unifier les services au niveau des cours inférieures. Nous avons retenu les leçons de la Cour suprême du Canada. Nous prenons soin d'unifier les services au niveau de la juridiction supérieure. Cette cour pourra assumer toutes les fonctions et, lorsqu'elle le fera, elle agira en sa qualité de juridiction supérieure. Il s'agit d'un principe important. Je vous renvoie à l'article 5 qui modifie l'article 34 de la Loi sur le Nunavut.

La section 2 traite des mesures de transition à prendre au sujet des causes devant les tribunaux et de leur transfert. De toute évidence, lorsqu'un nouveau territoire et un nouveau système judiciaire sont créés, il faut déterminer comment les causes déjà devant les tribunaux doivent être traitées. Ces principes sont formulés à la section 2.

La section 3 prévoit des modifications purement corrélatives à la Loi sur le Nunavut.

Division 4 refers to Schedule III of the Nunavut Act. Schedule III of the Nunavut Act contains a large number of consequential amendments, for example, changing the names of courts and bodies. We have had to go back to that and revise it again to substitute the name "Nunavut Court of Justice" for the name that was previously there.

I would like to highlight a few important features of the Criminal Code amendments, which are found in Part 2 of the bill. If you look at clause 50 of the bill, you will see that it enacts a brand new part of the Criminal Code that will deal exclusively with the Nunavut Court of Justice. In fact, that part is called "Nunavut Court of Justice."

Section 573 enacted by clause 50 again repeats, for purposes of the Criminal Code, this very important principle that the Nunavut Court of Justice will be able to do everything within that area. It will have all the powers of the territorial and provincial courts and the justices of the peace. It will have every imaginable jurisdiction in the Criminal Code context.

Section 573(2) emphasizes, again, the important concept that when it exercises those authorities, regardless of who in another jurisdiction might exercise that authority, the Nunavut Court of Justice retains its capacity, its standing as a superior court.

I will call on my colleague Moray Welch to tell you a little bit about section 573.1. It is an important part because it contains what we call our statutory review mechanism.

Mr. Moray Welch, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: The statutory review mechanism was designed because we are unifying at the superior court level, as Mr. Bebbington stated, to replace in certain circumstances the review that would be possible if one were before a provincial court judge. Section 573.1 sets out a certain number of limited grounds and limited subject areas with respect to which a review may be taken to a new body, a single judge of the Court of Appeal. These amendments were made to ensure that the substantive rights of the citizens of Nunavut would be in no way lesser than the substantive rights of any other citizen of Canada.

Mr. Bebbington: I will highlight one other part of the Criminal Code amendments dealing with appeals. You will find in clauses 55, 56 and 57 amendments to those parts of the Criminal Code dealing with summary conviction appeals.

With respect to indictable appeals, we are making no change. We have tried to change as little as possible in the code, only those things necessary to ensure that everything works properly. Indictable matters will be heard by the Nunavut Court of Justice and will go on appeal to the Nunavut Court of Appeal.

Summary conviction matters are somewhat different. Generally speaking, a superior court judge sits as an appellate court over summary conviction trials. Obviously, that is a difficulty when

La section 4 traite de l'annexe III de la Loi sur le Nunavut. L'annexe III de la Loi sur le Nunavut apporte de nombreux changements corrélatifs, modifiant par exemple le nom des cours et des organismes. Il a fallu la réviser de nouveau pour remplacer le nom précédent par le nom «Cour de justice du Nunavut».

Je voudrais vous décrire quelques grandes caractéristiques des modifications apportées au Code criminel, qui se trouvent à la partie 2 du projet de loi. Si vous consultez l'article 50, vous constaterez qu'il crée, dans le Code criminel, une toute nouvelle partie qui traite exclusivement de la Cour de justice du Nunavut. D'ailleurs, cette partie s'appelle «Cour de justice du Nunavut».

L'article 573 sera édicté par l'article 50 du projet de loi qui inscrit cette fois-ci dans le Code criminel le très important principe selon lequel la Cour de justice du Nunavut pourra exercer toutes les fonctions sur ce territoire. Il possédera tous les pouvoirs des cours territoriales et provinciales et des juges de paix. Elle aura tous les pouvoirs et fonctions que peut lui conférer le Code criminel.

Le paragraphe 573(2) insiste, lui aussi, sur le concept important qui veut que, peu importe qui exerce ces pouvoirs ailleurs, lorsque les juges de la Cour de justice du Nunavut les exercent, ils le font en leur qualité de juges de juridiction supérieure.

Je demanderais à mon collègue, Moray Welch, de vous dire un mot au sujet de l'article 573.1. Il s'agit d'une disposition importante, puisqu'elle prévoit ce que nous appelons notre mécanisme de révision.

M. Moray Welch, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Le mécanisme de révision a été conçu, parce que nous unifions les services au niveau de la cour supérieure, comme M. Bebbington l'a rappelé, et qu'il fallait remplacer dans certaines circonstances le mécanisme de révision prévu lorsqu'une cause est entendue par un juge de la cour provinciale. L'article 573.1 énumère les motifs et les sujets pour lesquels une demande de révision peut être faite à une nouvelle entité, soit à un juge de la Cour d'appel. Ces modifications ont été apportées dans le but de veiller à ce que les droits fondamentaux des habitants du Nunavut ne soient pas moindres que les droits fondamentaux de tout autre citoyen canadien.

M. Bebbington: Permettez-moi de mentionner des modifications à une autre partie du Code criminel, celui qui traite cette fois des appels. Les articles 55, 56 et 57 du projet de loi proposent des modifications aux parties du Code criminel qui portent sur les appels en matière de procédure sommaire.

En ce qui concerne les appels en matière criminelle, nous n'apportons aucun changement. Nous avons tenté de modifier le code le moins possible, de lui apporter seulement les changements nécessaires pour que le tout fonctionne bien. Les causes criminelles seront entendues par la Cour de justice du Nunavut et les appels dans ces causes seront portés devant la Cour d'appel du Nunavut.

Le traitement des poursuites sommaires est quelque peu différent. En général, un juge de la cour supérieure siège à une cour d'appel appelée à présider les poursuites sommaires. De toute

summary conviction trials are being conducted by the superior court judge, which, in this case, will be the Nunavut Court of Justice.

There are two possibilities for summary conviction matters in Nunavut. The first is that they would be heard by a justice of the peace. If they are heard by a justice of the peace, they will be appealable to a judge of the Nunavut Court of Justice and on again to the Court of Appeal. If, however, as we suspect will be the case for a considerable period of time, most, if not all, summary conviction trials will be heard by the Nunavut Court of Justice, we have arranged a special mechanism so that the first level of appeal will be to a single judge of the Court of Appeal. It is the same sort of process we have adopted for the statutory review mechanism to which Mr. Welch has just referred.

We have preserved that first level of appeal. We have also preserved the second level of appeal to a three-person panel of the court of appeal. We have done that so that summary conviction appeal rights in Nunavut will be substantially the same as exist anywhere else. No one before the courts in Nunavut will be able to say that by virtue of the process of combining the two courts we have lost a level of appeal, or rights or breadth of appeal. We have been very conscientious to retain those. That is found in clauses 55, 56 and 57.

The next major consideration is the amendments to the Judges Act, which are found in clauses 72 to 77. Mr. Watt will tell you a little about that.

Mr. Watt: Clauses 72 to 77 provide for the payment of salaries for up to three judges, the same salary as every other superior court judge receives. It provides them with the same entitlements to allowances as those received by judges in the N.W.T. and the Yukon, \$6,000, which may have to be revisited at some time.

It provides something new, namely, for all three senior judges in the territories to become members of the Canadian Judicial Council. Currently, membership alternates between the Yukon and N.W.T., which is a little awkward.

Mr. Bebbington: The other component I would point out are the amendments to the Young Offenders Act found in clause 86 and following.

I wish to stress that what is here with respect to the Young Offenders Act is not substantive. It is not policy. What is involved are very few technical amendments, to adjust the Young Offenders Act to the single-level trial court system. It is quite apart from whatever may be coming with respect to a larger policy review of the Young Offenders Act, about which I will not speak further.

There are various other federal statutes mentioned in the bill. Those amendments, be they to the Divorce Act, the Customs Act, the Canada Elections Act, the Firearms Act or the Fisheries Act,

évidence, cela pose problème lorsque les poursuites sommaires se déroulent devant un juge de la cour supérieure qui, dans ce cas-ci, sera la Cour de justice du Nunavut.

Il y a deux façons de traiter les poursuites sommaires au Nunavut. Premièrement, ces causes peuvent être entendues par un juge de paix, dans quel cas, un appel peut être interjeté auprès d'un juge de la Cour de justice du Nunavut, puis auprès de la Cour d'appel. Si, toutefois, comme nous pensons que ce sera le cas pendant assez longtemps, la plupart sinon l'ensemble des poursuites sommaires seront portées devant la Cour de justice du Nunavut, nous avons prévu un mécanisme spécial afin que le premier niveau d'appel corresponde à un seul juge de la Cour d'appel. C'est le même genre de procédure que nous avons adopté pour le mécanisme de révision dont vient de parler M. Welch.

Nous avons préservé le premier niveau d'appel. Nous avons également préservé le deuxième niveau d'appel que constitueront trois juges de la cour d'appel. Nous avons agi ainsi pour que, en cas de poursuites sommaires, les droits d'appel des habitants du Nunavut soient essentiellement les mêmes que les droits dont jouissent les autres Canadiens. Personne devant les tribunaux du Nunavut ne pourra prétendre que le fait de combiner les deux cours leur fait perdre un niveau d'appel, des droits ou un recours quelconque. Nous avons consciencieusement cherché à préserver toutes les possibilités. Voilà à quoi servent les articles 55, 56 et 57 du projet de loi.

Les prochains changements importants visent la Loi sur les juges et se trouvent aux articles 72 à 77 du projet de loi. M. Watt vous les décrira brièvement.

M. Watt: Les articles 72 à 77 prévoient le versement à au plus trois juges des mêmes traitements qui sont accordés aux autres juges des cours supérieures. Ils donnent également à ces trois juges droit à l'indemnité de 6 000 \$ qui est accordée aux juges des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et qui devra peut-être être révisée à une date ultérieure.

Ces articles renferment aussi une nouveauté, puisque les juges principaux de chacun des trois territoires deviennent membres du Conseil canadien de la magistrature. À l'heure actuelle, les membres varient. Ce sont parfois des juges des Territoires du Nord-Ouest, parfois des juges du Yukon, ce qui rend la situation un peu délicate.

M. Bebbington: J'attire votre attention sur une autre composante du projet de loi, soit les modifications apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants à l'article 86 et aux articles suivants du projet de loi.

Je tiens à signaler que les modifications apportées ici à la Loi sur les jeunes contrevenants ne sont pas fondamentales. Nous ne touchons pas aux questions de politique. Nous n'apportons que quelques changements de nature technique pour adapter la Loi sur les jeunes contrevenants au système judiciaire à palier unique. C'est très différent de la révision exhaustive que pourrait subir prochainement la Loi sur les jeunes contrevenants, mais je n'en dirai pas plus à ce sujet.

D'autres lois fédérales sont mentionnées dans le projet de loi. Les modifications proposées à la Loi sur le divorce, à la Loi sur les douanes, à la Loi électorale du Canada, à la Loi sur les armes

are simply to change the name of the court, so they are purely consequential in their effect.

Other than the last clause, which deals with the coming into force rules, that is essentially what is before you in Bill C-57.

Senator Joyal: I wish to return to the question raised by Senator Bryden regarding the Dene situation in the new territory of Nunavut.

I am trying to understand what has changed in the new system versus the present system. Is it correct that, in the present system, the legislation adopted by the Government of the Northwest Territories applied to the entire territory, which will comprise Nunavut?

Mr. Bebbington: If I understand you correctly, yes.

Senator Joyal: Until we change the situation with this bill, the legislation dealing with hunting, trapping and fishing adopted by the Government of the Northwest Territories applied in the territory that the new Nunavut government will govern?

Mr. Bebbington: Yes, until the creation of Nunavut on April 1 when its own legislature will assume the authority to legislate in those areas.

As you may know, the N.W.T. law will be adopted for Nunavut and replaced and modified as the Nunavut legislature deems appropriate.

Senator Joyal: I am trying to understand the legal situation of a Dene person who presently stands accused in the court of the Northwest Territories of having violated a regulation relating to fishing, hunting or trapping and claims that he or she has fishing rights under a treaty. Will that person contest the jurisdiction of the court over them by claiming that, according to *Samuel*, that legislation does not apply to them, that they have privileges under a treaty?

A Dene who claims that he or she has fishing, hunting or trapping rights under Treaties 5 and 10 could plead as a defence that they are protected by those treaties, and the court will have to decide what it will do on that argument, taking into account the pending case of *Samuel v. The Queen*.

In your experience, what would the courts normally decide in such a situation? Do they receive that argument or do they wait until the main case of *Samuel v. The Queen* is decided?

Mr. Bebbington: I do not want to speak for people who are not present at the table, but my understanding is that for the most part those prosecutions are not now being pursued with any vigour. It is only in cases where the harvesting rises to a level well above anything that could be used for consumption that officials in the N.W.T. become concerned about it.

If a defence is pled before the N.W.T. court, that court must deal with it. I think it would be unlikely for that court to adjourn the matter pending the outcome of the Federal Court case. I do not want to get ahead of you, but I believe I have a sense of where

et à feu et à la Loi sur les pêches ne visent qu'à changer le nom de la Cour et sont donc de nature purement corrélatives.

Exception faite de la dernière disposition, qui porte sur l'entrée en vigueur de la mesure législative, voilà essentiellement ce que vous trouvez dans le projet de loi C-57.

Le sénateur Joyal: Je voudrais revenir à la question soulevée par le sénateur Bryden au sujet de la situation des Dénés dans le nouveau territoire du Nunavut.

Je tente de comprendre ce qui changera dans le nouveau système par rapport au système actuel. Ai-je raison de dire que, dans le cadre du système actuel, la loi adoptée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'applique à l'ensemble du territoire, ce qui comprendra le Nunavut?

M. Bebbington: Si je vous comprends bien, oui.

Le sénateur Joyal: Tant que nous ne changerons pas la situation en adoptant ce projet de loi, les lois régissant la chasse, le piégeage et la pêche adoptées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'appliquent au territoire que le nouveau gouvernement du Nunavut régira?

M. Bebbington: Oui, jusqu'à la création du Nunavut le 1^{er} avril, lorsque sa propre assemblée législative assumera le pouvoir de légiférer dans ces domaines.

Comme vous le savez peut-être, la législation des Territoires du Nord-Ouest sera adoptée pour le Nunavut et pourra être remplacée et modifiée si l'assemblée législative du Nunavut le juge opportun.

Le sénateur Joyal: Je tente de comprendre la situation juridique d'un Déné qui est accusé actuellement, devant la cour des Territoires du Nord-Ouest, d'avoir enfreint le règlement de la pêche, de la chasse ou du piégeage et qui prétend posséder des droits de pêche issus d'un traité. Cette personne contestera-t-elle le pouvoir de la cour en soutenant que, selon l'affaire *Samuel*, la loi ne s'applique pas à elle, qui jouit de certains privilèges issus d'un traité?

Un Déné qui prétend posséder des droits de pêche, de chasse ou de piégeage aux termes des traités 5 et 10 pourrait invoquer que ces droits sont protégés par ces traités, et la cour devra alors trancher, en tenant compte de l'affaire *Samuel* qui est devant les tribunaux.

Selon votre expérience, quelle décision rendront normalement les tribunaux dans ces circonstances? Se rendront-ils à l'argument des Dénés ou attendront-ils qu'une décision soit rendue dans l'affaire principale *Samuel*?

M. Bebbington: Je ne veux pas parler au nom de gens qui ne sont pas assis à cette table, mais je crois comprendre que la plupart de ces poursuites ne sont pas menées avec vigueur. Les fonctionnaires des Territoires du Nord-Ouest commencent à s'inquiéter seulement lorsque les inculpés semblent exercer le droit de prédation pour plus que leur consommation personnelle.

Si une cause est portée devant la cour des Territoires du Nord-Ouest, cette cour doit l'entendre. Il serait peu probable que cette cour ajourne la cause en attendant qu'une décision soit rendue dans une cause portée devant la Cour fédérale. Je ne veux

you are going. I agree completely that there is, in a sense, no change. That dynamic exists now with the N.W.T. and will continue to exist in Nunavut.

One of the differences may be that in Nunavut these cases will come before a superior court, the Nunavut Court of Justice, which we think of as our highest level of trial authority and expertise. They will come before that court and that court will resolve that issue. If there is, at some point, some merit in combining the issues in some way, I suspect the courts will do what is appropriate in that context as well.

Senator Joyal: My point is that there can be conflicts between the legislation of the Northwest Territories and Treaties 5 and 10, as there can be conflicts between the new legislation of Nunavut and Treaties 5 and 10. I believe that the court will adopt the same position in both cases. I am trying to determine whether we are making it more difficult for the Dene under the new system or whether it is just a duplication of the condition in which the court operated under the previous system.

Do you understand my point?

Mr. Bebbington: Yes, and that is exactly right.

Senator Joyal: As an institution, we are concerned with the protection of minorities. If we feel that we are doing something that changes the status of citizens before the court, we must question that.

Senator Bryden was questioning the situation of a Dene contesting the legislation of the Northwest Territories based on Treaties 5 and 10 compared to contesting the legislation of Nunavut based on Treaties 5 and 10. The arguments of the Dene will remain the same. They will argue that that legislation does not apply to them because they have other rights under Treaties 5 and 10, and the court will have to decide what to do in those cases.

Mr. Bebbington: I could not have stated it as well myself. That is exactly right.

There seems to be an assumption by the Dene that the Nunavut Court of Justice is a specialized court somehow, that it is an Inuit court. This is not true. It is a court like a superior court anywhere else. It is independent from both levels of government. It will not be an arm of the NTL, which has a responsibility to pursue the interests of the Inuit people. It is independent. It must adjudicate in an impartial and an independent way between any parties coming before it.

As you have stated so well, there is nothing different about the structure or about what we are doing with the structure that alters the dynamics one iota in terms of how those claims are to be resolved.

Senator Joyal: I should like to thank Senator Bryden because the preoccupation I had intellectually with what we were doing is solved, to a point, by our witnesses. I personally wanted to be sure that what we were doing did not impose something upon them

pas vous devancer, mais je crois deviner où vous voulez en venir. Je conviens avec vous que, dans un certain sens, la situation ne change pas. La dynamique qui existe actuellement dans les Territoires du Nord-Ouest continuera d'exister au Nunavut.

L'une des différences tiendrait au fait que, au Nunavut, ces causes seraient portées devant une cour supérieure, la Cour de justice du Nunavut, que nous considérons comme notre plus haut niveau d'expertise et notre plus grande instance judiciaire. Les causes seront portées devant cette cour, qui rendra une décision. À ce stade-là, si l'on juge bon de combiner les litiges d'une certaine façon, j'imagine que les cours prendront également les mesures appropriées dans les circonstances.

Le sénateur Joyal: Ce que je retiens, c'est qu'il peut y avoir contradiction entre la loi des Territoires du Nord-Ouest et les traités 5 et 10, tout comme il peut y avoir contradiction entre la nouvelle loi du Nunavut et les traités 5 et 10. J'imagine que les cours adopteront la même position dans les deux cas. Je cherche à savoir si, en adoptant le nouveau système, nous rendons la vie plus difficile aux Dénés ou si nous ne faisons que reproduire les conditions dans lesquelles la cour fonctionnait dans le système précédent.

Comprenez-vous?

M. Bebbington: Oui, et vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Joyal: En tant qu'institution, nous cherchons à protéger les minorités. Nous devons remettre en question toute mesure que nous envisageons et qui pourrait modifier le statut des citoyens devant la cour.

Le sénateur Bryden comparait la situation d'un Déné qui conteste la loi des Territoires du Nord-Ouest en invoquant les traités 5 et 10 à la situation qu'il vivrait s'il devait contester la loi du Nunavut en invoquant les traités 5 et 10. Les arguments du Déné seraient les mêmes. Il soutiendrait que la loi ne s'applique pas à lui, parce qu'il possède d'autres droits issus des traités 5 et 10, et la cour devra déterminer les mesures à prendre dans de tels cas.

M. Bebbington: Je n'aurais pas su mieux le dire que vous. Vous avez tout à fait raison.

Les Dénés semblent croire que la Cour de justice du Nunavut est en quelque sorte une cour spécialisée, une cour inuit. Ce n'est pas le cas. C'est une cour identique à tous les autres cours supérieures des autres régions. Elle est indépendante des deux ordres de gouvernement. Elle ne relèvera pas du NTI, qui est chargé de défendre les intérêts des Inuits. C'est une entité indépendante. Elle doit départager entre les deux parties devant elle de façon impartiale et indépendante.

Comme vous l'avez si bien dit, il n'y a rien de différent dans la structure et rien dans les changements que nous apportons à la structure qui influe en quoi que ce soit la dynamique ou la façon dont ces litiges sont réglés.

Le sénateur Joyal: Je voudrais remercier le sénateur Bryden, parce que les réserves que j'avais à propos des mesures que nous envisageons ont été apaisées, dans une certaine mesure, par les témoins que nous avons entendus. Personnellement, je voulais

that was not appropriate. The court will decide about the Dene before and after the new system has been implemented.

The hypothesis that Senator Bryden put forward led me to think that with that piece of legislation we could end up without any direct changes in the legal situation for the Dene to make their case with either more or less arguments. I think they remain in exactly the same situation.

Senator Beaudoin: You are raising an interesting point. If I were the lawyer for the Dene I would say, "You are already in the Federal Court. Stay there." The new court will say, "We are the new court of Nunavut on April 1. Come before us." What do we do then?

Perhaps it is not possible, but I hope that the Federal Court will rule before April 1. In that case, there would be a right of appeal. It will probably go straight to the Supreme Court, and everything will be solved.

I do not want them to be caught between two court systems. If they are already before the Federal Court — and they are, are they not?

Mr. Bebbington: Yes. In fact, they have chosen that forum.

Senator Beaudoin: I hope the Federal Court will not say, "It is finished now. We do not have any jurisdiction. Go before the Nunavut court." I do not think that would be fair.

Senator Bryden: No, they cannot do that.

Mr. Bebbington: There is nothing in our bill that will do that. The Dene have chosen their forum. They brought their action as plaintiffs before the Federal Court. The Federal Court action has taken a long time, but part of that is because the Dene have not pursued the case with all vigour. There have been times when negotiations occurred or times when they amended their Statement of Claim.

One can only hope that that action will move as quickly as possible at the Federal Court level. It is subject to appeal, as you have indicated, and may well end up in the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: If it goes that way, there is no problem. However, suppose they take their time and April 1 arrives. What will happen then?

Mr. Bebbington: There exists within our system of laws and courts the potential that there may different courts seized in different ways of the same issue. There is also a potential for inconsistent adjudication.

Senator Beaudoin: I do not fear for their substantive rights. They will be settled one day — either before the Federal Court and the Supreme Court or the Nunavut court and the Supreme Court.

I do not have any problem with the substantive collective rights, but I have a question of procedure. They may be caught between two trials at the same time.

m'assurer que les décisions que nous prendrons ne leur imposeront rien d'inapproprié. La cour se prononcera sur les droits des Dénés avant et après la mise sur pied du nouveau système.

L'hypothèse formulée par le sénateur Bryden m'a amené à penser que ce projet de loi n'apporte aucun changement direct à la situation juridique des Dénés, qui pourront faire valoir leur cause en invoquant pas moins ni plus d'arguments qu'auparavant. Je pense que leur situation demeure exactement la même.

Le sénateur Beaudoin: Vous faites valoir un point important. Si j'étais l'avocat des Dénés, je dirais: «Vous êtes déjà devant la Cour fédérale. Restez-y.» La nouvelle cour dira: «Nous serons la nouvelle cour du Nunavut à partir du 1^{er} avril. Venez plaider votre cause devant nous.» Que faisons-nous dans un tel cas?

Ce n'est peut-être pas possible, mais j'espère que la Cour fédérale rendra une décision avant le 1^{er} avril. Si c'est le cas, un appel pourra être interjeté. L'appel sera probablement porté directement devant la Cour suprême et tout le litige sera réglé.

Je ne veux pas que les Dénés se retrouvent coincés entre les deux systèmes. S'ils sont déjà devant la Cour fédérale, et c'est le cas si je ne m'abuse, pas vrai?

M. Bebbington: Oui, en fait, ils ont choisi cette tribune.

Le sénateur Beaudoin: J'espère que la Cour fédérale ne dira pas: «C'est fini maintenant. Nous n'avons plus de pouvoir sur ce territoire. Portez votre cause devant la Cour du Nunavut.» Je ne crois pas que cela serait juste.

Le sénateur Bryden: Non, ils ne peuvent pas agir ainsi.

M. Bebbington: Rien dans notre projet de loi ne prévoit cela. Les Dénés ont choisi de s'adresser à cette tribune. En tant que demandeurs, ils ont porté leur cause devant la Cour fédérale. Le procès à la Cour fédérale est long, mais cela est en partie attribuable aux Dénés qui n'ont pas fait avancer le dossier avec toute la vigueur possible. Parfois, ils ont accepté de négocier; parfois, ils ont modifié leur déclaration.

On ne peut qu'espérer que le procès se déroulera le plus rapidement possible devant la Cour fédérale. La décision pourra faire l'objet d'un appel, comme vous l'avez signalé, et pourrait fort bien être renvoyée à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Si les choses se passent ainsi, je ne vois pas de problème. Toutefois, si les parties font traîner les choses au-delà du 1^{er} avril, qu'arrivera-t-il?

M. Bebbington: Dans le cadre de notre système judiciaire, il est possible que des cours différentes soient saisies du même litige. Il se peut aussi que les jugements rendus soient incompatibles.

Le sénateur Beaudoin: Je ne crains pas pour leurs droits fondamentaux. Un jour, ils seront réglés, que ce soit devant la Cour fédérale puis devant la Cour suprême ou devant la Cour du Nunavut puis devant la Cour suprême.

Je ne m'inquiète pas de leurs droits collectifs fondamentaux, mais il y a une question de procédure qui me préoccupe. Les demandeurs pourraient être aux prises avec deux procès en même temps.

It will be up to the Federal Court to settle the problem because they are already there. If there is a new law that comes into course — and that will be the case; Nunavut will be created — then the court will apply the law as it is. Since the law that is before the Senate does not change at all the substantive rights of the aboriginal nations or people, they do not have anything to worry about. They may, perhaps, be in a position to say, "It is a bit complicated." That is part of life. I guess that in 1867 there were some problems with the federal and provincial governments.

The Chairman: They will not have anything more to worry about than they had before.

Senator Beaudoin: Since their rights are not imperial at all, I am ready to vote for the bill.

Mr. Bebbington: I am happy to hear that.

We do not touch the structure or the procedure of the Federal Court at all. We are dealing with what would be the courts of a province or a territory. The Federal Court will continue to exist in its relationship with Nunavut like it does anywhere else. We are not touching that at all, if there is a concern about that.

Senator Beaudoin: You are on very good grounds because criminal law is 100 per cent the responsibility of the federal government. The creation of a territory and giving power to a territory is federal, 100 per cent. How can you fail? That is, unless there is a bad judgment in court, and then you will appeal it.

The Chairman: If everyone is through with questions, I have one.

I am still a little concerned as to how the appeal process will work there when you have three judges in the new territory.

First, the case is originally heard before one judge. In the event of an appeal, it will go to a second one of those three judges. If that decision is appealed, then the matter goes before a panel of the three judges, two of whom have already heard the case.

Mr. Bebbington: The Court of Appeal is a separate court from the Nunavut Court of Justice itself.

Your point is absolutely correct, in that there might be some overlap in the membership. The Nunavut Court of Appeal may well contain some of the members of the Nunavut Court of Justice, but there will not be a circumstance that will occur when they will be hearing an appeal from themselves.

The Chairman: That is what I am concerned about.

Mr. Bebbington: I do not believe that that could ever occur nor would the judges allow it to occur. This depends on what type of matter we are talking about. However, if I were to take a summary conviction matter, for which we have done some restructuring, if the trial is heard by a Nunavut Court of Justice it would be appealed to a single judge of the Court of Appeal, not a judge of the Nunavut Court of Justice. It would go to a judge who is part of a court that is separate. Coincidentally, that judge may also be a member of the Nunavut Court of Justice, but not the same one.

Il incombera à la Cour fédérale de régler le problème, puisque les Dénés sont déjà devant elle. Si une nouvelle loi entre en vigueur — et ce sera le cas, puisque le Nunavut sera créé — alors, la cour appliquera la loi sous sa forme actuelle. Puisque la mesure législative dont le Sénat est saisi ne change en rien les droits fondamentaux des nations ou des peuples autochtones, ceux-ci n'ont rien à craindre. Ils pourront peut-être trouver la situation un peu compliquée. C'est la vie. En 1867, j'imagine qu'il y avait des problèmes que les gouvernements fédéral et provinciaux ont dû régler.

La présidente: Ils n'auront rien de plus à craindre qu'auparavant.

Le sénateur Beaudoin: Comme leurs droits ne sont nullement impériaux, je suis disposé à appuyer ce projet de loi.

M. Bebbington: Je suis très heureux de vous l'entendre dire.

Nous ne touchons pas du tout à la structure ou à la procédure de la Cour fédérale. Nos travaux portent sur les cours d'une province ou d'un territoire. La Cour fédérale continuera d'exister et entretiendra des relations avec le Nunavut comme elle le fait avec toutes les autres provinces et territoires. Nous ne touchons pas à cet aspect de la question, si certains se posaient la question.

Le sénateur Beaudoin: Votre position est très solide, puisque le droit criminel relève entièrement du gouvernement fédéral. Le fait de créer un territoire et de lui accorder des pouvoirs est une responsabilité qui incombe entièrement au fédéral. Comment pouvez-vous échouer? À moins qu'un tribunal rende une mauvaise décision, mais il est toujours possible de faire appel.

La présidente: Si aucun autre sénateur ne veut intervenir, j'aurais une question à poser.

J'ai encore certaines réserves en ce qui concerne la façon dont fonctionnera le processus d'appel lorsque vous avez trois juges dans le nouveau territoire.

Au début, la cause est entendue par un juge. S'il y a appel, l'affaire est portée devant un deuxième de ces trois juges. Si cette décision-là fait l'objet d'un appel, la question sera renvoyée à un groupe de trois juges, dont deux auront déjà été saisis du litige.

M. Bebbington: La Cour d'appel est une cour distincte de la Cour de justice du Nunavut.

Le point que vous soulevez est juste, puisqu'il peut y avoir chevauchement. Les juges de la Cour d'appel du Nunavut peuvent également siéger à la Cour de justice du Nunavut, mais jamais ils ne seront appelés à présider un appel d'une décision qu'ils auront eux-mêmes rendue.

La présidente: C'est ce qui m'inquiète.

M. Bebbington: À mon avis, cela ne se produira jamais et les juges ne toléreront pas cette situation. Tout est fonction de la nature des poursuites entamées. Toutefois, quand il est question d'une poursuite sommaire, pour laquelle nous avons restructuré le système, si la cause est entendue par la Cour de justice du Nunavut, l'appel sera porté devant un seul juge de la Cour d'appel et non un juge de la Cour de justice du Nunavut. L'appel sera présidé par un juge qui siège à une cour distincte. Ce juge pourra aussi siéger à la Cour de justice du Nunavut, mais ne sera pas le

From there, it would go to a three-person panel of the Nunavut Court of Appeal.

The Chairman: Therein lies the problem.

Senator Moore: I thought it went to Alberta.

Mr. Bebbington: The actual court for the transitional period is the Alberta Court of Appeal. The Nunavut Court of Appeal will be structured like the N.W.T. Court of Appeal, the core of which is Chief Justice Fraser and the Alberta Court of Appeal. It is supplemented with other judges who have familiarity with the North as well. There is a member of the Saskatchewan Court of Appeal who sits on it. Again, the appeal will not be heard by the same judges. The fact that there will ultimately only be three judges does not limit the pool that is available. The N.W.T. Court of Appeal will draw on the Alberta Court of Appeal and will be supplemented.

The Chairman: You will expand beyond, then, those three judges in Nunavut.

Mr. Bebbington: Yes; absolutely.

The Chairman: That answers my question.

If there are no further questions, I wish to thank you for appearing before us today.

The committee adjourned.

même juge qui aura rendu la décision initiale. De là, la question pourrait être renvoyée à un groupe de trois juges de la Cour d'appel du Nunavut.

La présidente: De là vient tout le problème.

Le sénateur Moore: Je pensais que la question était renvoyée en Alberta.

M. Bebbington: La cour prévue pour la période de transition est bien la Cour d'appel de l'Alberta. La Cour d'appel du Nunavut sera structurée comme la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest, formée essentiellement du juge en chef Fraser et de la Cour d'appel de l'Alberta, à qui s'ajoutent d'autres juges qui connaissent également la situation dans le Nord. Il y a un juge de la Cour d'appel de la Saskatchewan qui y siège. Encore là, l'appel ne sera pas entendu par les mêmes juges. Le fait qu'il n'y aura en fin de compte que trois juges ne limite pas le nombre de juges qui pourront être appelés à intervenir. La Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest fera appel aux juges de la Cour d'appel de l'Alberta, auxquels se joindront d'autres juges.

La présidente: Outre les trois juges du Nunavut, il y aura d'autres juges qui seront appelés à siéger.

M. Bebbington: Oui, absolument.

La présidente: Cela répond à ma question.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie d'avoir accepté de comparaître devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice
et procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Police Section;

Andy Watt, Coordinator, Northern Issues;

Moray Welch, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Du ministère de la Justice:

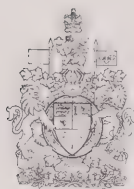
M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique
en matière de droit pénal;

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la
politique en matière de droit pénal;

M. Andy Watt, coordonnateur, Service de coordination des
questions du Nord;

M. Moray Welch, conseiller juridique, Section de la politique
en matière de droit pénal.

CA1
Y024
-L22



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, February 18, 1999

Le jeudi 18 février 1999

Issue No. 56

Fascicule n° 56

Fifth and last meeting on:
Bill C-57, An Act to amend the Nunavut Act with
respect to the Nunavut Court of Justice and to
amend other Acts in consequence

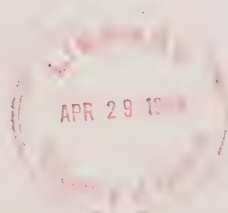
Cinquième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-57, Loi portant modification
de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice
du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence

INCLUDING:
THE TWENTY-FIRST REPORT OF THE
COMMITTEE
(Bill C-57)

Y COMPRIS:
LE VINGT ET UNIÈME RAPPORT
DU COMITÉ
(Projet de loi C-57)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	* Graham, P.C.
Andreychuk	(or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Grafstein	Pépin

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 18, 1999*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*February 18, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Adams	*Graham, c.p.
Andreychuk	(ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Grafstein	Pépin

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 18 février 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 18 février 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 18, 1999
(65)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:52 a.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pépin (10).

Other senator present: The Honourable Senator Pearson (1).

In attendance: Mary Hurley and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-57, An Act to amend the Nunavut Act with respect to the Nunavut Court of Justice and to amend other Acts in consequence. (*For full text of Order of Reference, please see Issue No.52, Thursday, February 4, 1999.*)

WITNESS:

From the Department of Justice:

Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Police Section.

The Chair made an opening statement.

Howard Bebbington answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — That the Committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-57.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — That Bill C-57 be reported to the Senate without amendment.

After debate,

The question being put on the motion, it was agreed, the Honourable Senator Grafstein having abstained.

It was agreed — That the Chair be authorized to approve the final text of the report.

At 11:07 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 18 février 1999
(65)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pépin (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Pearson (1).

Également présentes: Mary Hurley et Nancy Holmes, attachées de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1999, le comité poursuit son examen du projet de loi C-57, Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 52 du jeudi 4 février 1999.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

M. Howard Bebbington répond aux questions.

L'honorable sénateur Bryden propose — Que le comité passe outre à l'examen article par article du projet de loi C-57.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bryden propose — Que le comité fasse rapport du projet de loi C-57 au Sénat, sans amendement.

Après discussion,

La question, mise aux voix, est adoptée, l'honorable sénateur Grafstein s'étant abstenu.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à approuver le texte final du rapport.

À 11 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, February 18, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-FIRST REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-57, An Act to amend the Nunavut Act with respect to the Nunavut Court of Justice and to amend other Acts in consequence, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 10, 1998, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your committee does, however, feel it is important to underscore certain issues concerning the context in which the Nunavut Court of Justice is to operate. Your committee is of the view that the fair administration and implementation of justice in the new territory of Nunavut requires great vigilance. Your committee considers this to be particularly the case in respect of the appointment and training of justices of the peace, who will play a pivotal role in the Nunavut justice system. It is equally essential that minority rights be protected in all other areas of justice delivery.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 18 février 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-57, Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 10 décembre 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le comité estime toutefois important de souligner certaines questions touchant le contexte dans lequel devra évoluer la Cour de justice du Nunavut. Il juge en effet que l'administration et l'exécution de la justice dans le nouveau territoire du Nunavut exigent une grande vigilance, notamment en ce qui concerne la nomination et la formation des juges de paix, qui joueront un rôle critique dans l'appareil judiciaire du Nunavut. Il est essentiel aussi que les droits des minorités soient protégés dans tous les autres domaines de la justice.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 18, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-57, to amend the Nunavut Act with respect to the Nunavut Court of Justice and to amend other Acts in consequence, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we proceed to clause-by-clause study of the bill before us, Senator Beaudoin has something which he would like to put on the public record. For the purposes of getting his comments on the record, we will call Mr. Bebbington to the table and Senator Beaudoin may ask his question.

Senator Beaudoin: I agree entirely with this bill. However, for the purposes of the record, I wish to be sure that the judicial system that is dealt with in this bill does not change the status quo in that bilingualism, English and French, is entirely protected, and that this bill has no effect on the existing laws that are applicable in the territories. I believe that is the case, but I would like confirmation from an official.

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Senator, I can confirm your understanding entirely. Bill C-57 makes absolutely no change to the official languages of Canada as those are protected. There is an area for territorial legislation and, as you may know, the Northwest Territories law adds to French and English other languages as official languages in that jurisdiction. That legislation will be duplicated for Nunavut.

This bill and the territorial laws will not alter the current protection of English and French.

Senator Joyal: On the same subject, can you confirm that the status of French and English will be entirely maintained in the new territorial legislature?

Mr. Bebbington: Senator, to my knowledge, they are. As I said, this bill makes no changes to these areas. My expertise, as I indicated yesterday, is court structure and criminal law. My understanding is English and French are constitutionally protected across the country. There is nothing I know of that will make a change to those protections in the new territory of Nunavut.

The Chairman: Thank you, Mr. Bebbington.

At this point, senators, we will move to clause-by-clause consideration of Bill C-57.

Senator Bryden: Madam Chairman, I believe all of us have carefully considered this bill. Unless I misread my colleagues, we concur in its approval. I move that we dispense with the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 février 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-57, Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant de passer à l'étude article par article du projet de loi, le sénateur Beaudoin veut poser une question aux fins du compte rendu. Nous allons donc demander à M. Bebbington de s'approcher afin que le sénateur Beaudoin puisse poser cette question.

Le sénateur Beaudoin: Je suis complètement d'accord avec ce projet de loi. Toutefois, aux fins du compte rendu, je tiens à être sûr que le système judiciaire dont il est question dans ce projet de loi ne change pas le statu quo en matière de bilinguisme — c'est à dire le français et l'anglais — lequel doit être entièrement protégé, et je tiens également à être sûr que ce projet de loi n'a aucun effet sur les lois existantes applicables dans les territoires. Je crois que c'est le cas, mais j'aimerais en avoir une confirmation officielle.

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique du droit pénal, ministère de la Justice: Sénateur, je suis en mesure de confirmer ce que vous venez de dire. Le projet de loi C-57 ne modifie nullement les langues officielles du Canada, puisqu'elles sont protégées. Comme vous le savez, la législation territoriale s'applique à une région particulière et celle des Territoires du Nord-Ouest prévoit d'autres langues officielles en plus du français et de l'anglais. Cette législation sera reprise au Nunavut.

Ce projet de loi et les lois territoriales ne modifieront pas la protection dont jouissent actuellement le français et l'anglais.

Le sénateur Joyal: Toujours à ce sujet, pouvez-vous confirmer que le statut du français et de l'anglais restera intact dans la nouvelle assemblée législative territoriale?

M. Bebbington: Sénateur, autant que je sache, il le sera. Comme je l'ai déjà dit, ce projet de loi n'apporte aucun changement dans ces domaines et comme je l'ai indiqué hier, je suis spécialisé dans le système judiciaire et en droit criminel. Autant que je sache, le français et l'anglais sont protégés dans tout le pays en vertu de la Constitution. Il n'y a rien, à ma connaissance, qui puisse modifier ces protections dans le nouveau territoire du Nunavut.

La présidente: Merci, monsieur Bebbington.

Nous allons maintenant, sénateurs, passer à l'étude article par article du projet de loi C-57.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, je crois que nous avons tous examiné de près ce projet de loi. À moins d'avoir mal compris mes collègues, je pense que nous sommes d'accord pour

clause-by-clause consideration of the bill and that we report the bill to the Senate without amendment.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I was unable to attend the last several meetings of the committee because of a conflict with other committees, and I have not had an opportunity to review the transcript of the last hearing. I do not know whether the concern I raised at an earlier session is still an issue. We are putting into place a brand new system. My experience in Ottawa leads me to believe that, once something is established, it does not necessarily come back quickly for review. That was our discovery with respect to the military criminal justice system. It had not been reviewed for some 50 years.

Senators will recall that we had a very spirited exchange about that proposed legislation. Ultimately, we amended the bill to provide a review mechanism within a given period of time.

Have other members of the committee given any consideration as to whether that might be appropriate in this instance? I have not drafted an amendment to deal with that, but perhaps that amendment would be similar to the amendment we incorporated in the military justice bill. Essentially, it would read that, five years after proclamation, an independent review would be conducted by the Minister of Justice who could consider any changes with respect to the legislation. That puts a five-year experimental period in place. It can then be reviewed by Parliament. At that time the minister may conclude that no amendments are necessary. It does not inhibit the minister from coming forward with any amendments at any time. At least it sets a formula for review, particularly as this is an entirely new process.

If that view is shared by others, I will try to prepare an amendment quickly. If not, at least it is on the record that I feel it is essential that we do that.

I should like to make one other substantive point. I am not convinced on the evidence that, while we have set up a process that is appropriate, that we have set up the manpower to facilitate the administration of justice in Nunavut.

By that I mean I do not believe that we have the appropriate number of judges. We have gone from five to three. In saying that, I have in mind the very high rate of incarceration in the North and in Nunavut. The figures indicate that the incarceration rate in the Northwest Territories is the highest in Canada.

That indicates to me that there is something inherently wrong with a number of things, including the administration of justice. We are not changing the administration of justice by this bill, we are simply collapsing two levels of administration of justice into one. There are no inherent changes. As Senator Beaudoin has pointed out, we are incorporating the law as it applies. While we are making an important change, I am not sure whether the change is more cosmetic than real.

l'approuver. Je propose que nous ne procédions pas à l'étude article par article du projet de loi et que nous en fassions rapport au Sénat sans amendement.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je n'ai pas pu participer aux dernières séances du comité en raison d'un conflit avec d'autres comités, et je n'ai pas eu la possibilité de lire la transcription de la dernière séance. Je ne sais pas si le point que j'ai soulevé à une séance préalable est toujours en suspens. Nous mettons en place un tout nouveau système. D'après mon expérience à Ottawa, je suis porté à croire que lorsqu'un système est mis en place, il n'est pas nécessairement et rapidement soumis à un examen. C'est ce dont nous nous sommes aperçus à propos du système de justice pénale militaire. Il n'avait pas été soumis à un examen depuis quelque 50 ans.

Les sénateurs se rappellent que nous avons eu un échange très animé au sujet de ce projet de loi. Au bout du compte, nous l'avons amendé afin de prévoir un mécanisme d'examen au bout d'un certain temps.

Est-ce que d'après les autres membres du comité, cela pourrait s'appliquer au cas présent? Je n'ai pas rédigé d'amendement à ce sujet, mais peut-être serait-il semblable à celui que nous avons inclus dans le projet de loi sur la justice militaire. Essentiellement, il prévoirait que, cinq années après la promulgation de la loi, le ministre de la Justice procéderait à un examen et envisagerait des changements législatifs. Cela prévoit donc une période d'essai de cinq ans. La loi peut ensuite faire l'objet d'un examen parlementaire. À ce moment-là, le ministre peut en conclure qu'aucune modification ne s'impose. Cela n'empêche pas que le ministre propose des modifications à n'importe quel autre moment. Nous aurions ainsi un mécanisme d'examen qui semble s'imposer d'autant plus que le processus est entièrement nouveau.

Si d'autres partagent le même point de vue, je vais essayer de préparer rapidement un amendement. Si non, le compte rendu indiquera qu'il est essentiel de le prévoir, selon moi.

J'aimerais soulever un autre point important. Je ne suis pas convaincu que, même si nous avons un processus qui convient, nous disposons des ressources humaines nécessaires pour faciliter l'administration de la justice au Nunavut.

Je veux dire par là qu'à mon avis, nous n'avons pas le nombre de juges de paix qu'il faut, puisque nous sommes passés de cinq à trois juges. Je pense en l'occurrence au taux fort élevé d'incarcération dans le Nord et au Nunavut. D'après les chiffres, le taux d'incarcération dans les Territoires du Nord-Ouest est le plus élevé au Canada.

Cela me laisse supposer que plusieurs choses ne vont vraiment pas, y compris l'administration de la justice. Ce projet de loi ne change pas l'administration de la justice, mais permet de passer de deux paliers de l'administration de la justice à un seul. Il n'y a pas de changements inhérents. Comme l'a fait remarquer le sénateur Beaudoin, nous incorporons la loi telle qu'elle s'applique. Alors que nous faisons un changement important, je me demande s'il n'est pas plus symbolique que réel.

I would hope that an independent review would carefully consider not only the letter of the law as it applies, but also some of the systemic problems that exist in Nunavut.

The only way I can suggest that we deal with that easily is by way of a five-year review. We should make it clear in our report that those responsible for the administration of justice should look at, not only the letter of the law — the processes — but also the systemic problems which we have not had an opportunity to address.

The Chairman: Senator Grafstein, we were told that an evaluation process is being established, and that there will be a conference in 2001 to assess how the system is working.

Senator Nolin: I supported the amendment to which Senator Grafstein referred, that is, the suggestion we made when we dealt with criminal justice in the military.

However, in this instance we are dealing with the courts. If there is a real concern about the administration of justice in Nunavut, we will hear about it, not from a review board, but from the members of Supreme Court. I think it would be inappropriate to suggest a five-year review.

The Chairman: There is a built-in safeguard.

Senator Andreychuk: I am inclined to agree with Senator Nolin. If we want to study the real issues, as Senator Grafstein has pointed out, we will do that, not during our study of this bill, but rather by a study of the administration of justice and its implementation. That goes beyond the scope of a review of the act.

I would not favour the proposed amendment.

However, I do have concerns about minority rights. I do not know whether we should sound a warning in some way in the report.

I am inclined to agree with the principles of the proposed legislation. I have travelled on northern court circuits, and I know that amalgamating the courts has been discussed for 30 years. From a purely mechanical point of view, it will make the courts more efficient. From a practical point of view, the appointment of the JPs will be key. They will form the day-to-day justice system. If they are appointed fairly and trained properly, then I would have few concerns about minority rights being respected. However, if someone questions how they are appointed or the perception of how they are appointed, or if all of them are aboriginal people and the minorities are not represented, then there could be a perception of lack of justice in the system.

As to Senator Grafstein's concerns about the administration of the system, perhaps we could include something in our report to cover that, as opposed to writing a qualifier to the proposed legislation.

J'ose espérer qu'un examen indépendant permettrait de se pencher non seulement sur la lettre de la loi, telle qu'elle s'applique, mais aussi sur certains des problèmes systémiques que l'on retrouve au Nunavut.

La seule façon, selon moi, de régler la question facilement, consisterait à prévoir un examen tous les cinq ans. Nous devrions indiquer clairement dans notre rapport que les responsables de l'administration de la justice devraient examiner, non seulement la lettre de la loi — les processus — mais aussi les problèmes systémiques sur lesquels nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous pencher.

La présidente: Sénateur, on nous a dit qu'un processus d'évaluation est prévu et qu'il y aura une conférence en l'an 2001 pour évaluer le système.

Le sénateur Nolin: J'ai appuyé l'amendement dont a fait mention le sénateur Grafstein, c'est-à-dire la proposition que nous avions faite lorsque nous avons traité de la justice criminelle militaire.

Toutefois, dans le cas qui nous intéresse ici, il s'agit de cours de justice. S'il y a véritablement un problème au sujet de l'administration de la justice au Nunavut, nous en entendrons parler, non pas de la part d'un comité d'examen, mais de celle des juges de la Cour suprême. À mon avis, il ne convient pas de proposer un examen tous les cinq ans.

La présidente: Une sauvegarde est prévue.

Le sénateur Andreychuk: Je suis portée à être d'accord avec le sénateur Nolin. Si nous voulons nous pencher sur les vraies questions, comme l'a souligné le sénateur Grafstein, nous le ferons, non pas au cours de notre étude de ce projet de loi, mais plutôt dans le cadre d'une étude de l'administration de la justice et de sa mise en œuvre. Cela dépasse la portée d'un examen de la loi.

Je ne suis pas en faveur de l'amendement proposé.

Je m'inquiète toutefois au sujet des droits des minorités. Je ne sais pas s'il ne faudrait pas l'indiquer d'une façon ou d'une autre dans le rapport.

Je suis portée à être d'accord avec les principes du projet de loi. Je connais les cours de justice du Nord et je sais que la question de leur amalgamation se pose depuis 30 ans. D'un point de vue purement mécanique, les cours seront plus efficaces. D'un point de vue pratique, la nomination des juges de paix sera l'élément clé. Ils représenteront le système judiciaire quotidien. S'ils sont nommés avec justice et formés correctement, je ne m'inquiéterais pas beaucoup des droits des minorités et de leur respect. Toutefois, si leur nomination — ou la façon dont les gens perçoivent leur nomination — est mise en question, ou si tous sont des autochtones et que les minorités ne sont pas représentées, on pourrait avoir l'impression d'un manque de justice dans le système.

En ce qui concerne les préoccupations du sénateur Grafstein au sujet de l'administration du système, peut-être pourrions-nous en parler dans notre rapport au lieu d'approuver le projet de loi avec des réserves.

Senator Beaudoin: When we discussed the court martial system, we had no alternative but to do what we did. I have no doubt that, within five years, an amendment will be introduced.

In this case, I do not think that is so. It is clear that Parliament has full authority over territories. The usual problems with federal and provincial jurisdictions do not apply in this case. Those are federal territories created by the Parliament of Canada. Section 96 does not come into play, and they can establish the judicial system that they want.

I asked the official to come to the table a few minutes ago because of my concern about the application of bilingualism in the federal system of justice throughout Canada. He said that the bill does not change that. Therefore, French and English will still be the official languages. That will add to the protection of minorities in Nunavut. They may add an Inuit language. I certainly do not object to that.

Since my concerns have been addressed, I can vote in favour of the bill. The other day the experts and, indeed, the Minister of Justice confirmed that section 35 rights are protected. Whether we have two or three territories changes nothing.

With all that protection, I am ready to vote.

The Chairman: It has been pointed out to me that the administration of justice is a territorial responsibility in this case. Is it appropriate, then, for a Senate committee reporting on a federal bill to make suggestions about an area of territorial responsibility?

Senator Andreychuk: Yes, especially as it may relate to minority rights.

The Chairman: I am quite willing to sit down with the staff when we are through this morning and include these concerns in the report.

With that in mind, I should also tell you that, as a result of their appearance before this committee, I have drafted a letter to the NTI. I will discuss that with the steering committee, and I will circulate it to committee members. It strongly suggests a course of action.

With that in mind, I will put the question on Senator Bryden's motion.

All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Grafstein: Could you note my abstention, Madam Chairman? I want to consider whether or not I will introduce an amendment in the Senate. I am heavily weighted towards that course of action. I am persuaded by my colleagues about the efficacy of this bill, but I am not persuaded that they have addressed my concerns. I want my abstention noted so that I am freer to deal with this matter in the Senate.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque nous avons discuté du système des cours martiales, aucun autre choix ne s'offrait à nous. Je ne doute nullement que, d'ici cinq ans, une modification soit présentée.

Je ne pense pas que ce soit le cas ici. Il est clair que le Parlement a compétence sur les territoires. Les problèmes habituels entre compétences fédérale et provinciales ne s'appliquent pas dans ce cas-ci. Il s'agit de territoires fédéraux créés par le Parlement du Canada. L'article 96 n'entre pas en jeu et ils peuvent mettre en place le système judiciaire qu'ils veulent.

J'ai demandé au représentant officiel de la Justice d'intervenir il y a quelques instants à cause de mes inquiétudes au sujet de l'application du bilinguisme dans le système fédéral de la justice à l'échelle du Canada. Selon lui, ce projet de loi ne change rien. Par conséquent, le français et l'anglais seront toujours les langues officielles, ce qui permettra d'assurer encore plus la protection des minorités au Nunavut. Ils peuvent toujours ajouter une langue inuit, cela ne me dérange absolument pas.

Étant donné que je n'ai plus d'inquiétude à ce sujet, je peux voter en faveur du projet de loi. L'autre jour, les experts, ainsi que le ministre de la Justice, ont confirmé que les droits prévus à l'article 35 sont protégés. Que nous ayons deux ou trois territoires ne change rien.

Avec toute cette protection, je suis prêt à voter.

La présidente: On m'a fait remarquer que l'administration de la justice est une responsabilité territoriale dans ce cas-là. Appartient-il donc à un comité sénatorial qui fait rapport d'un projet de loi fédéral de faire des propositions au sujet d'un champ de compétence territorial?

Le sénateur Andreychuk: Oui, surtout si cela se rapporte aux droits des minorités.

La présidente: Je suis tout à fait prête, après notre séance de ce matin, à aider le personnel à faire état de ces points dans le rapport.

Ceci étant dit, je dois également vous indiquer qu'après la comparution du NTI devant le comité, j'ai rédigé une lettre à son intention. J'en parlerai avec le comité directeur et je la distribuerai aux membres du comité. Elle propose sans équivoque un plan d'action.

Ceci étant dit, je mets la motion du sénateur Bryden aux voix.

Tous en faveur?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous prendre note de mon abstention, madame la présidente? Je veux réfléchir avant de décider si je vais présenter un amendement au Sénat ou non. Je suis fortement enclin à le faire. Mes collègues essaient de me convaincre de l'efficacité de ce projet de loi, mais je ne suis pas sûr qu'ils ont réussi à apaiser mes inquiétudes. Je tiens à ce que mon abstention soit prise en note de manière à avoir plus de liberté pour traiter de cette question au Sénat.

The Chairman: It is then agreed, with one abstention, that this bill shall be reported without amendment.

The committee adjourned.

La présidente: Il est donc accepté, avec une abstention, de faire rapport de ce projet de loi sans amendement.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

On Bill C-57:

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy
Section.

Concernant le projet de loi C-57:

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Politique en
matière de droit pénal.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Monday, March 1, 1999

Le lundi 1^{er} mars 1999

Issue No. 57

Fascicule n° 57

Second meeting on:
Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code,
the Controlled Drugs and Substances Act and the
Corrections and Conditional Release Act

Deuxième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code
criminel, la Loi réglementant certaines drogues et
autres substances et la Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C.
Beaudoin	(or Carstairs)
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*March 1, 1999*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Adams (*February 18, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	*Graham, c.p.
Beaudoin	(ou Carstairs)
Bryden	*Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 1^{er} mars 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 18 février 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, March 1, 1999

(66)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 2:42 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Fraser, Milne, Moore, Pearson and Pépin (7).

Other senators present: The Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: Gérald Lafrenière and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 3, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-51, to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act. (*For full text of Order of Reference, please see Issue No. 52, Wednesday, February 4, 1999.*)

WITNESSES:

From the Quebec Urban Community (CUQ):

Mr. Ralph Mercier, Mayor of Charlesbourg, Past President of CUQ.

From the St-Laurence Economic Development Council (SODES):

Mr. Marc Gagnon, General Director.

From the United Church of Canada:

Dr. Bonnie Greene, Director of church and Society.

The Chair made an opening statement and presented to the committee a certificate of commendation issued by the Writers' Union of Canada for the work of the committee concerning Bill C-220.

Mr. Ralph Mercier and Mr. Marc Gagnon each made and statement and answered questions.

Dr. Bonnie Greene made a statement and answered questions.

At 4:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 1^{er} mars 1999

(66)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 42, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Fraser, Milne, Moore, Pearson et Pépin (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Gérald Lafrenière et Nancy Holmes, attachés de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 décembre 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 52 du mercredi 4 février 1999.*)

TÉMOINS:

De la Communauté urbaine de Québec (CUQ):

M. Ralph Mercier, maire de Charlesbourg, ancien président de la CUQ.

De la Société de développement économique du Saint-Laurent (SODES):

M. Marc Gagnon, directeur général.

De l'Église unie du Canada:

Mme Bonnie Greene, directrice de l'Église et de la Société.

La présidente fait une déclaration et présente au comité un certificat de reconnaissance décerné par la Writer's Union of Canada pour le travail accompli par le comité dans le cadre de l'étude du projet de loi C-220.

MM. Ralph Mercier et Marc Gagnon font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Mme Bonnie Greene fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 1, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-51, to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act, met this day at 2:42 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

Senators, this week I was invited, on your behalf, to a luncheon in Toronto. You all have a copy of the press release that emanated from that. The Writers' Union of Canada presented me with a framed award for the committee, which reads:

In Celebration of Freedom to Read Week, THE WRITERS' UNION OF CANADA recognizes The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for upholding freedom of expression, through their role in the defeat of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime).

It is signed by William Deverell, Chair of the Writers' Union of Canada. Since this was presented to the committee as a whole, I will present it to our clerk to hang in her office.

We have with us this afternoon Mr. Ralph Mercier, the Mayor of Charlesbourg and former chair of the CUQ, and Mr. Marc Gagnon, the General Director of the St. Laurence Economic Development Council.

Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Ralph Mercier, Mayor of Charlesbourg, Past President of the CUQ: Thank you for agreeing to meet with us to hear our views on the proposed legislation to amend the Criminal Code, and provisions pertaining to cruise ship casino operations.

As a representative of the Quebec Urban Community and a board member of the Greater Quebec Tourism and Convention Bureau, I would like to present the position of our organization and its thirteen mayors — on behalf of whom I am speaking today — with the help of three quotes drawn from studies conducted on St. Lawrence River cruises over the past ten years.

According to a number of industry observers, were it not for Quebec City, there would not be a St. Lawrence cruise ship route at all. Although their view may exaggerate Quebec City's importance as a port of call, it does call attention to the unique experience the city offers visitors.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 1^{er} mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, se réunit aujourd'hui, à 14 h 42, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare ouverte la séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

J'ai été invitée cette semaine, en votre nom, à un déjeuner à Toronto. Vous avez tous copié du communiqué de presse rendu public à ce sujet. La Writers' Union of Canada m'a remis, à l'intention du comité, une attestation encadrée qui dit en substance:

À l'occasion de la Freedom to Read Week, la WRITERS' UNION OF CANADA remercie le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles d'avoir confirmé la liberté d'expression en contribuant à rejeter le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel).

L'attestation porte la signature de William Deverell, président de la Writers' Union of Canada. Maintenant que je vous l'ai montrée, je vais la remettre à notre greffière pour qu'elle l'accroche dans son bureau.

Nous accueillons cet après-midi M. Ralph Mercier, maire de Charlesbourg et ancien président de la CUQ, et M. Marc Gagnon, directeur général de la Société de développement économique du Saint-Laurent.

La parole est à vous.

[*Français*]

M. Ralph Mercier, maire de Charlesbourg, ancien président de la CUQ: Nous vous remercions d'avoir accepté de nous recevoir et de nous entendre sur ce projet de loi modifiant le Code criminel, particulièrement en ce qui concerne les casinos sur les navires de croisière.

À titre de représentant de la Communauté urbaine de Québec et membre du conseil d'administration de l'Office du tourisme et des congrès, permettez-moi de vous présenter la position de notre organisation et de ses 13 maires, dont je me fais le porte-parole, par trois citations tirées d'études réalisées au cours des 10 dernières années sur les croisières dans le Saint-Laurent.

De l'avis de plusieurs observateurs de l'industrie, si ce n'était de la ville de Québec, il n'y aurait pas d'itinéraires de croisières sur le Saint-Laurent. Si ce commentaire semble exagérer l'importance de Québec comme port de croisières, il témoigne néanmoins de l'expérience unique offerte par cette ville aux voyageurs.

This quote was taken from an analysis of the cruise ship and boating industry on the Great Lakes, the St. Lawrence River and their connected waterways, specifically from page 26 of Volume I of the main report. The analysis was prepared by the Economic Planning Group for Tourism Canada and the provinces of Ontario and Quebec in March 1991. On now to my second quote:

A recent study of companies running cruises to Quebec found that restrictions on shipboard casino operations were the number one problem in cruise ship navigation on the St. Lawrence and an obstacle to cruise industry expansion [...].

This quote was also taken from the previously mentioned analysis, specifically from page 29 of volume I of the main report. My third quote is as follows:

A ship carrying 1,000 passengers on a seven-day trip from New York to Montreal must close its casino for two to three days [...] These losses are factored into the comparative analysis of both the zone of deployment and the choice of itinerary. In addition, closing the casino heightens the impact of a less than hospitable climate [...].

This quote was taken from chapter 3.2 of the technical paper *Casino Cruises* prepared in 1994 by SODES, the St. Lawrence Economic Development Council.

These three quotes succinctly explain why the Quebec Urban Community and all its regional economic partners unreservedly support the proposed amendment to the Criminal Code of Canada in Bill C-51 that would allow cruise ship casinos to operate up until one hour before docking, and again after departure.

As indicated earlier, several studies have shown that the Quebec City area represents a major draw for companies looking to run cruises between New England and Eastern Canada.

The same studies have also shown that Criminal Code restrictions on shipboard casino operations hinder the development of this economic activity by substantially reducing revenues for cruise operators as soon as they hit the St. Lawrence.

In fact, studies concluded that these restrictions were largely responsible for the slow growth that has plagued St. Lawrence cruises for over fifteen years.

The Quebec Urban Community invests many millions of dollars annually in tourism promotion and development. We believe that the proposed amendment to the Criminal Code will result in a significant increase in the number of cruise ships calling at the port of Quebec.

C'est une citation tirée de: «Analyse de l'état de l'industrie des croisières et des excursions sur les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent et leurs voies navigables de jonction». Il s'agit du Rapport principal — tome 1: les croisières, à la page 26. Cette analyse a été préparée par The Economic Planning Group pour Tourisme Canada et les provinces de l'Ontario et du Québec en mars 1991. Je cite encore:

Une enquête récente sur les compagnies qui font des croisières au Québec indiquait que c'était là — les restrictions à l'exploitation des casinos à bord — le problème numéro un de la navigation de croisière sur le Saint-Laurent et que ce facteur contribuait à freiner l'expansion des croisières (...).

C'est tiré également de: «Analyse de l'état de l'industrie des croisières et des excursions sur les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent et leur voies navigables de jonction». Nous la retrouvons dans le rapport principal, — tome 1, les croisières à la page 29 préparé par le même groupe que j'ai indiqué précédemment. Je citerai encore:

Pour un navire de 1 000 passagers en voyage de sept jours de New York à Montréal, il doit fermer de deux à trois jours son casino [...]. Ces pertes sont intégrées dans l'analyse comparative tant pour la zone de déploiement que pour le choix de l'itinéraire. De plus, le fait de fermer les casinos accroît l'importance d'un climat peu hospitalier [...].

C'est tiré de: «Casinos-croisières», un document technique, au chapitre 3.2, lequel a été préparé par la Société de développement économique du St-Laurent (SODES), 1994.

En appui au projet de loi C-51, ces trois citations expliquent en peu de mots pourquoi la Communauté urbaine de Québec, et tous ses partenaires économiques régionaux, appuient sans réserve la modification que veut apporter le projet de loi C-51 au Code criminel du Canada afin de permettre le fonctionnement des casinos sur les navires de croisière jusqu'à une heure avant leur arrivée et après leur départ d'un port.

Tel qu'illustré précédemment, plusieurs études ont démontré que la ville de Québec et sa région présentent un attrait majeur pour les compagnies de navigation désirant exploiter un itinéraire de croisière entre la Nouvelle-Angleterre et l'Est du Canada.

Ces mêmes études ont aussi démontré que les restrictions posées à l'exploitation des casinos à bord par le Code criminel canadien, freine le développement de cette activité économique en réduisant substantiellement les sources de revenus de ces compagnies dès qu'elles entrent dans le Saint-Laurent.

En effet, ces études attribuent à cette contrainte une part importante de la faible croissance observée des croisières océaniques dans le Saint-Laurent, et ce depuis plus de 15 ans.

La Communauté urbaine de Québec investit plusieurs millions de dollars annuellement en développement et promotion touristique; aussi, nous croyons que la présente modification au Code criminel sera de nature à encourager une amélioration importante des croisières océaniques utilisant Québec comme port d'escale.

Ocean cruises already make a major annual contribution to the Quebec City area economy, one estimated at \$5 million in tourist dollars alone. However, ocean cruises offer even greater potential for future growth for a number of reasons. Here are a few of them. The Greater Quebec Area Tourism and Convention Bureau and the Port of Quebec have invested heavily to promote tourism for many years, including to position Quebec City as a cruise destination. The increase in cruise ship size means that Quebec City is the end point for a number of cruises, creating the potential to develop the area into a departure/arrival destination. The cruise sector is undergoing some major changes as new products like northern cruises are developed. These changes could position Quebec City as a departure point for new cruises to Labrador.

All of this explains why it is important for the Quebec City area to offer cruise operators conditions that are conducive to future partnerships, not only for attracting existing cruises but also for developing new products.

This has the potential to generate positive economic spinoffs for a wide range of industries and service providers while serving to promote the use of Jean-Lesage International Airport and strengthen the air links we need to assume our place in the global economy.

In conclusion, on a number of occasions, the Quebec Urban Community has made its opinion known to the Government of Canada on amendments to liberalize Criminal Code provisions governing shipboard casinos.

Please allow me to draw your attention to motion C-94-231 passed on June 21, 1994 at a meeting of the Quebec Urban Community Council and expressing support for SODES in its efforts to have such an amendment passed, as well as to a letter dated November 20, 1995, and addressed to the Honourable Allan Rock, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, and to a letter dated August 14, 1996, and addressed to the Honourable Stéphane Dion, the Minister of Intergovernmental Affairs, outlining our support for the proposed amendment to the Criminal Code.

I sincerely hope that this opportunity to express in person our unreserved support for the amendment will be decisive. Your gesture will allow the Government of Canada to support the Quebec City area in its efforts to capitalize on the cruise industry to expand not only its port, but its entire economy.

On behalf of the Quebec Urban Community's regional partners — the Greater Quebec Area Tourism and Convention Bureau, the Board of Trade and Industry of Metropolitan Quebec, the Port of Quebec, Jean-Lesage International Airport, and many others — I would like to thank you for your kind attention.

Les croisières océaniques représentent actuellement un apport important à l'économie de la région de Québec. On peut évaluer, strictement en dépenses touristiques, cet impact à environ cinq millions de dollars annuellement. Toutefois, les croisières océaniques offrent un potentiel de développement futur beaucoup plus important. En voici quelques raisons. L'Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec et le port de Québec fournissent depuis plusieurs années des efforts majeurs en matière de promotion touristique, se positionnant, entre autres, comme destination de croisière. L'augmentation de la taille des navires de croisière implique que plusieurs navires terminent leur trajet à Québec, offrant ainsi à la région la possibilité de se développer comme port d'embarquement ou destination. Le secteur des croisières est en profonde mutation alors que de nouveaux produits, comme les croisières en eaux froides, sont en développement, offrant ainsi la possibilité de positionner Québec comme port d'embarquement pour de nouvelles croisières vers le Labrador.

Tous ces commentaires expliquent l'importance pour la région de Québec d'offrir aux compagnies maritimes les conditions essentielles à un partenariat futur dans le développement non seulement des croisières océaniques actuelles, mais de nouveaux produits.

Ces projets représentent des impacts positifs potentiels pour une foule de secteurs industriels et de services sans compter ceux anticipés à l'aéroport international Jean-Lesage, permettant ainsi la consolidation de liaisons aériennes essentielles à l'internationalisation de notre économie.

En conclusion, à plusieurs occasions, la Communauté urbaine de Québec a fait parvenir au gouvernement du Canada son opinion relative à une modification au Code criminel visant à assouplir les conditions d'exploitation des casinos à bord des navires de croisières.

Vous pourrez vous référer à la résolution C-94-231 du conseil de la Communauté urbaine de Québec du 21 juin 1994 appuyant la SODES dans ses démarches à cet effet, à une lettre du 20 novembre 1995 adressée à l'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada ou encore à une lettre du 14 août 1996 à l'honorable Stéphane Dion, ministre des Affaires intergouvernementales, lui faisant part de notre appui à la présente demande de modification du Code criminel.

Je souhaite sincèrement que l'occasion qui m'est présentée de vous faire part de vive voix de notre appui sans réserve à cette modification du Code criminel sera décisive. Votre geste permettra au gouvernement canadien d'appuyer la région de Québec dans sa volonté de développer non seulement son port, mais l'ensemble de son économie grâce à l'industrie des croisières.

Je vous remercie de l'attention portée à ma démarche et à celle des partenaires régionaux de la Communauté urbaine de Québec dans ce dossier, soit l'Office du tourisme et des congrès de la CUQ, la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain, le port de Québec, l'aéroport international Jean-Lesage et combien d'autres.

[English]

Madam Chair, I should like to conclude my remarks in the language of Shakespeare.

On a number of occasions, the Quebec urban community has made its opinion known to the Government of Canada on amendments to liberalize Criminal Code provisions governing shipboard casinos.

Please allow me to draw your attention to motion C-94-231 passed on June 21, 1994 at a meeting of the Quebec Urban Community Council, expressing support for SODES in its efforts to have such an amendment passed, as well as to a letter dated November 20, 1995 addressed to the Honourable Allan Rock, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, and to a letter dated August 14, 1996 addressed to the Honourable Stéphane Dion, the Minister of Intergovernmental Affairs, outlining our support for an amendment to the Criminal Code.

I sincerely hope that this opportunity to express in person our unreserved support for the amendment will be decisive. Your gesture will allow the Government of Canada to support the Quebec City area in its efforts to capitalize on the cruise industry to expand not only its port, but its entire economy.

On behalf of the Quebec Urban Community's regional partners — the Greater Quebec Area Tourism and Convention Bureau, the Board of Trade and Industry of Metropolitan Quebec, the Port of Quebec, Jean-Lesage International Airport, and many others — I would like to thank you for your attention.

Mr. Gagnon will make some remarks on the situation.

[Translation]

He will present the position of SODES to you, following which we will be happy to answer your questions.

Mr. Marc Gagnon, Director General, St. Lawrence Economic Development Council: On behalf of the St. Lawrence Economic Development Council, or SODES, I would like to speak to the committee at this time about section 7 of Bill C-51 respecting amendments to the Criminal Code. Speaking on behalf of its members, SODES fully supports the proposed amendment and I appreciate this opportunity to outline the reasons why.

SODES is a non-profit, apolitical and bilingual organization representing the St. Lawrence shipping community. Our members come from all sectors of the St. Lawrence shipping industry and include port authorities, shipowners, outfitters, professionals, cruise companies, shippers, municipalities, organizations and public and parapublic agencies. Our mission is to promote the development of the St. Lawrence as a water route and as a driving force behind the country's development.

On this issue of shipboard casino operations, we have received a mandate from the Port of Montreal and the Port of Quebec to defend this view. Furthermore, we are supported by all of our members.

[Traduction]

Madame la présidente, j'aimerais conclure ma déclaration dans la langue de Shakespeare.

À un certain nombre d'occasions, la Communauté urbaine de Québec a fait savoir au gouvernement du Canada ce qu'elle pensait des modifications visant à assouplir les dispositions du Code criminel régissant les casinos sur les navires de croisière.

J'aimerais attirer votre attention sur la résolution C-94-231, adoptée le 21 juin 1994 à la réunion du conseil de la Communauté urbaine de Québec, qui appuie la SODES dans ses démarches pour faire modifier la loi, ainsi que sur la lettre du 20 novembre 1995 adressée à l'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada de l'époque, et la lettre du 14 août 1996, adressée à l'honorable Stéphane Dion, ministre des Affaires intergouvernementales, soulignant que nous approuvons la modification du Code criminel à cet égard.

J'espère sincèrement que l'occasion qui m'est offerte de vous exprimer de vive voix notre appui sans réserve à cette modification saura vous influencer. Votre décision pourrait permettre au gouvernement du Canada d'appuyer la région de la ville de Québec qui compte sur l'industrie des navires de croisière pour consolider non seulement son port, mais toute son économie.

Au nom des partenaires régionaux de la Communauté urbaine de Québec, c'est-à-dire l'Office du tourisme et des congrès de la CUQ, la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain, le port de Québec, l'aéroport international Jean-Lesage et beaucoup d'autres, j'aimerais vous remercier de votre attention.

M. Gagnon a quelques remarques à faire sur la situation.

[Français]

Il vous exposera la position de la SODES, après quoi il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

M. Marc Gagnon, directeur général, Société de développement économique du Saint-Laurent: J'aimerais, au nom de la Société de développement économique du Saint-Laurent, vous entretenir aujourd'hui de l'article 7 du projet de loi C-51 concernant une modification au Code criminel. La SODES, au nom de ses membres, appuie entièrement cette modification et j'apprécie l'opportunité que vous m'offrez aujourd'hui de vous présenter les raisons qui motivent cet appui.

La SODES est un organisme sans but lucratif, apolitique et bilingue, représentant la communauté maritime du Saint-Laurent. Nos membres proviennent de tous les secteurs d'activités maritimes sur le fleuve, soit les ports, les armateurs, les arimeurs, les professionnels, les croisiéristes, les expéditeurs, les municipalités, les organisations et les organismes publics et parapublics. Notre objectif est de favoriser le développement du Saint-Laurent comme voie navigable et comme moteur de développement pour le pays.

Dans le dossier des jeux de hasard à bord des navires de croisière, nous sommes mandatés par le port de Montréal et par le port de Québec, en plus, bien sûr, de recevoir l'appui de tous nos membres.

In the fall of 1989, SODES gathered all stakeholders in the international cruise ship industry on the St. Lawrence in Montreal for a meeting. One fact clearly emerged, namely that the growth of the industry in Eastern Canada was hampered by two things: the climate and the ban on shipboard casino operations in Canadian waters. While we could not do anything about the climate, we did turn our attention to the second obstacle and that is the reason for our presence before the committee.

For nearly ten years now, SODES, backed by its members and in particular by the port and tourism authorities of Montreal and Quebec City, has been calling on the Government of Canada and the Government of Quebec to support our economic development efforts by amending the legislation. We have urged the federal Justice Minister to amend the Criminal Code and, since the provinces are responsible for enforcing the Code's provisions, we have called on the Quebec government to adapt its laws to ensure compliance with any future amendment.

The ban has become an impediment to the growth of the cruise industry on the St. Lawrence, the reason being that in 1983, the QPP conducted a raid on the cruise ship *Regina Maris*. From that moment on, the cruise ship industry flagged the St. Lawrence as a destination to be avoided. We have pleaded our case to four different Justice ministers, attended numerous meetings with government officials, drafted a brief outlining the situation in detail, attended interdepartmental meetings, and so forth. I mention all of this to underscore how very pleased we were when Bill C-51 was passed by the House of Commons on November 17 last.

In our dealings with the government over this issue, we have always stressed that the desired amendment to the Criminal Code was a purely economic measure which more than likely would apply only on board foreign cruise ships, 99 per cent of which carry passengers from other countries. All of the studies carried out have shown that there is virtually no risk of criminal activities affecting Canada. The QPP considered the matter carefully and expressed its support for cruise ship casino operations.

Moreover, this initiative, which will not cost governments a penny, will put substantially more money into their coffers.

The resulting benefits to the shipping, port and tourism industry on the St. Lawrence are apparent: an increase in the number of cruise ship passengers in the region and increased economic spinoffs.

Mindful of the important issues associated with gaming in Canada, we asked the federal government to consider our request, confident that casino operations would have a positive impact on the economy and no adverse social impact on the country.

The popularity of cruising has exploded around the world, particularly in North America. Since 1970, when the cruise ship industry carried approximately 500,000 passengers, the North

À l'automne 1989, la SODES a réuni à Montréal tous les intervenants de l'industrie des croisières internationales sur le fleuve. Un constat a clairement été établi: il existait deux freins majeurs à la croissance de cette industrie dans l'Est du Canada, soit le climat et l'interdiction d'exploiter les casinos à bord des navires en eaux canadiennes. Si nous ne pouvions guère agir sur le premier problème, nous nous sommes attaqués au second qui est la raison de notre présence aujourd'hui.

Voilà près de 10 ans que la SODES, appuyée par ses membres et surtout par les communautés portuaires et touristiques de Montréal et de Québec, demande au gouvernement du Canada et au gouvernement du Québec d'appuyer nos efforts de développement économique en modifiant leur loi. Nous avons demandé au ministre de la Justice du Canada d'apporter une modification au Code criminel et, étant donné que l'application du code est faite par les provinces, nous avons demandé au gouvernement du Québec d'adapter ses lois à cette éventuelle modification.

Je vous signale que si cette question est devenue un frein à la croissance des croisières dans le Saint-Laurent, c'est parce que en 1983, la Sûreté du Québec a fait une intervention policière sur le navire de croisière *Regina Maris*. À partir de ce moment, au niveau mondial, l'industrie des croisières a vu le fleuve Saint-Laurent comme une destination à éviter. Nous avons été en contact avec quatre ministres fédéraux de la Justice, participé à de nombreuses rencontres avec les fonctionnaires, préparé un mémoire détaillé décrivant la situation, participé à des réunions interministérielles, et cetera. Je mentionne ces actions pour mettre en relief la très grande satisfaction que nous avons eue lorsque le projet de loi C-51 a été adopté par la Chambre des communes le 17 novembre dernier.

Lors de nos contacts avec le gouvernement sur cette question, nous avons toujours insisté sur le fait que la modification au Code criminel que nous avons demandée était une mesure purement économique qui ne s'appliquerait vraisemblablement que sur des navires étrangers qui, dans une proportion d'environ 99 p. 100, accueillent des citoyens d'autres pays. Tous les travaux effectués ont démontré qu'il n'y a pratiquement aucun risque d'activités criminelles affectant le Canada. La Sûreté du Québec s'est penchée sérieusement sur la question et a émis un avis favorable à une ouverture des casinos sur ces navires.

De plus, cette mesure, qui ne coûtera strictement rien aux gouvernements, permettra d'augmenter leurs revenus sensiblement.

L'intérêt de la communauté maritime, portuaire et touristique du Saint-Laurent dans ce dossier est clair: augmenter le nombre de visites de navires de croisière chez nous et ainsi profiter des retombées économiques.

Bien que conscients des enjeux importants soulevés par les jeux de hasard au Canada, nous avons présenté notre demande au gouvernement fédéral en ayant l'assurance d'un impact économique positif et de l'absence d'impact social pour le pays.

Le produit de vacances croisière connaît une croissance spectaculaire de popularité partout dans le monde, et particulièrement en Amérique du Nord. En effet, depuis 1970, alors qu'on

American cruise ship industry has grown by nearly 1,000 per cent. Between 1980 and 1998, the industry grew at an average annual rate of 8 per cent. A total of 5.4 million people took a cruise in 1998.

The Cruise Line International Association predicts that the number of passenger will hit the six million mark this year. The industry's growth potential is enormous, considering that only 11 per cent of Americans have ever taken a cruise.

It is estimated that cruising will become a \$50 billion plus global industry in the next few years.

The St. Lawrence represents a key section of the Canada/New England cruise route. Ocean cruise ships ply the St-Lawrence on their seven-day trips between New York and Montreal. The Saguenay, Quebec City and Montreal are the points of interests along the St. Lawrence route.

The economic spinoffs associated with cruise ship operations on the St. Lawrence were pegged in 1993 at \$10 million in terms of passenger spending and at \$6 million in terms of spending by shipowners. Cruising generated an estimated \$2.4 million for the Quebec government and \$1.2 million for the federal government. Approximately 320 person-years were created.

It should be noted that we are talking here about the direct injection of foreign currency into the national economy, since virtually all ocean cruise ship passengers on this route are foreign tourists. This is not money that would otherwise have been injected into the country's economy, but something akin to export revenues. The jobs that have been created must be viewed as basic jobs.

We anticipate that this Criminal Code amendment respecting shipboard casino operations will generate anywhere from \$65 million to \$215 million in revenues for the local economy. Of course, this is only an estimate. One thing is certain, actual revenues will fall somewhere within this range.

I want to emphasize that these estimates apply only to the St. Lawrence route. Since virtually all ports of call in the Atlantic provinces are on the route, we also need to factor into the equation the economic benefits that will flow to the Maritime provinces and to Newfoundland.

I would also like to mention that further to our talks with the Justice Department and to our direct intervention, the Government of Quebec formally expressed its support for our position on this matter.

Moreover, in 1996, the Quebec government passed Bill-129 amending the Act respecting Lotteries, Racing, Publicity Contests and Amusement Machines as it pertains to international cruise ships. The purpose of the legislation was to bring provincial laws

dénombrerait environ 500 000 croisiéristes, l'industrie nord-américaine des croisières a connu une croissance de près de 1000 p. 100. Le taux de croissance annuel moyen de 8 p. 100 par année, de 1980 à 1998, a permis à l'industrie d'atteindre 5,4 millions de passagers en 1998.

La Cruise Line International Association prévoit que la clientèle des croisières devrait atteindre le six millions de passagers cette année. Le potentiel du marché des croisières est donc énorme, en particulier si on tient compte du fait que seulement 11 p. 100 des Américains on déjà fait l'expérience d'une croisière.

Au cours des prochaines années, on estime que ce marché représentera plus de 50 milliards de dollars à l'échelle mondiale.

Le fleuve Saint-Laurent constitue un tronçon clé de la zone de croisière Canada/Nouvelle-Angleterre. Les océaniques y naviguent principalement entre New York et Montréal, sur un circuit de sept jours. Le Saguenay, Québec et Montréal sont les points d'attraction qui déterminent le circuit sur le Saint-Laurent.

On estimait, en 1993, les retombées de l'activité des croisières dans le Saint-Laurent à dix millions de dollars au chapitre des dépenses de passagers et à six millions de dollars au chapitre des dépenses des armateurs. Les coffres gouvernementaux s'enrichissaient de 2,4 millions de dollars pour le gouvernement du Québec et de 1,2 million de dollars pour le gouvernement du Canada. Les emplois ainsi créés se situaient autour de 320 années-personnes.

Il est essentiel de souligner ici qu'on parle d'injection directe de devises étrangères dans l'économie nationale puisque près de la totalité des passagers des croisières océaniques dans le Saint-Laurent sont des touristes étrangers. Il ne s'agit donc pas de sommes qui seraient de toute façon dépensées dans l'économie du pays, mais bien de l'équivalent de revenus d'exportation. Les emplois créés ainsi doivent être considérés comme des emplois de base.

On évalue que sur dix ans, une modification à la Loi sur l'opération des casinos à bord des navires océaniques génèrera des retombées minimales pour l'économie locale d'environ 65 millions et d'au plus 215 millions de dollars. Bien entendu, il s'agit d'une estimation. Toutefois, on peut affirmer avec assez de certitude que la réalité se situera entre ces deux bornes.

Il faut insister sur le fait que ces données ne concernent que le Saint-Laurent. Comme les ports des provinces atlantiques sont presque tous liés à la destination du Saint-Laurent, il faudrait ajouter les retombées économiques des provinces maritimes et de Terre-Neuve dans l'équation.

J'aimerais également mentionner le fait que faisant suite à la consultation du ministère de la Justice et à notre intervention directe, le gouvernement du Québec a appuyé notre demande de façon formelle.

De plus, en 1996, il a adopté le projet de loi 129, qui est devenu la Loi modifiant la Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement relativement aux navires de croisières internationales. Cette loi a été conçue pour adapter les

in line with any future Criminal Code amendment. It will come into force when the amendment provided for in this bill takes effect.

It would also appear that the Government of Quebec will henceforth unofficially allow casino operations on international cruise ships from Anticosti Island to the mouth of the Saguenay, just like British Columbia which, for several years now, has been allowing gaming on cruise ships to commence as soon as the vessel pull outs of Vancouver.

The development of international cruise ship operations on the St. Lawrence is closely tied to the development of the Maritime provinces. The primary northeastern North American cruise route, known as the Canada-New England route, links Montreal and New York, with Charlottetown, Sidney, Corner Brook, Halifax and Saint John serving as ports of call. An increase in cruise operations on the St. Lawrence will directly impact the ports and cities in Atlantic Canada.

Furthermore, the passage of the bill will help British Columbia make its industry practices official. The international cruise ship industry has a tremendous economic impact on this province. Vancouver welcomed nearly 900,000 passengers last year and over \$200 million in spinoffs were generated. By comparison, 43,000 passenger called at Quebec City, and 35,000 at Montreal.

The St. Lawrence shipping community, on behalf of whom we are here today, wholeheartedly supports the Criminal Code amendment contained in the draft legislation before the committee. The ports of Montreal and Quebec are sufficiently concerned about the current situation to have asked us to give it priority consideration. Our mission is simple: to remove this impediment to the growth of the international cruise ship industry on the St. Lawrence, an impediment identified by the cruise lines themselves.

SODES also has the support of St. Lawrence international cruises committee which has a mandate to foster cooperation between stakeholders with a view to actively promoting cruise ship operations on this waterway. The committee is composed of representatives of the following bodies: the Port of Quebec, the Port of Montreal, Economic Development Canada, Tourism Quebec, the Greater Montreal Tourism and Convention Bureau, the Greater Quebec Tourism and Convention Bureau, Aéroports de Montréal and the Société des casinos du Québec.

Finally, SODES is supported in its efforts by the Government of Quebec, in particular by Tourism Quebec, but equally by the departments of transport, finance, revenue and public security, and by the Quebec Urban Community and the Montreal Urban Community.

In conclusion, we would again like to express our support for this bill and to thank you for your attention. We hope that the standing committee will present a report recommending that the Criminal Code be amended to allow shipboard casino operations. Such a move will have a positive economic impact on the

lois provinciales à une éventuelle modification du Code criminel, et prendra effet à la date d'entrée en vigueur de cette modification.

De plus, il semble que le gouvernement du Québec exercerait désormais une tolérance à l'égard des navires de croisières internationales, de l'île d'Anticosti jusqu'à l'embouchure du Saguenay. Cette mesure non officielle serait appliquée à l'instar de la Colombie-Britannique qui tolère, et ce depuis plusieurs années, l'ouverture de casinos sur les navires dès leur départ de Vancouver.

Le développement des croisières internationales sur le Saint-Laurent est intimement lié à celui des provinces atlantiques. La principale route du nord-est de l'Amérique du Nord identifiée sous le terme «Canada-Nouvelle-Angleterre», est un circuit reliant Montréal et New York, avec escales à Charlottetown, Sidney, Corner Brook, Halifax et Saint John. L'accroissement de cette activité dans le Saint-Laurent profitera donc directement aux ports et villes de ces provinces.

De plus, l'adoption du projet de loi permettra à la Colombie-Britannique de régulariser sa situation. Les croisières internationales ont des retombées remarquables pour cette province. Vancouver a accueilli près de 900 000 passagers l'an dernier, pour des retombées de plus de 200 millions de dollars. En comparaison, Québec a accueilli 43 000 passagers et Montréal 35 000 passagers.

La communauté maritime du Saint-Laurent, que nous représentons, appuie sans réserve l'amendement au Code criminel compris dans le projet de loi à l'étude par le comité. Les ports de Montréal et Québec sont assez préoccupés par la situation actuelle pour nous avoir confié le mandat de faire de cette question une priorité. Notre motivation est simple: enlever un obstacle au développement des croisières internationales sur le Saint-Laurent, obstacle identifié par les lignes de croisières elles-mêmes.

La SODES a également l'appui du comité des croisières internationales du Saint-Laurent, dont le mandat est de favoriser une concertation des intervenants impliqués pour promouvoir efficacement l'activité et le développement des croisières internationales sur le fleuve. Le comité est composé des représentants des organismes suivants: port de Québec, port de Montréal, Développement économique Canada, Tourisme Québec, Office des congrès et du tourisme du Grand Montréal, Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec, Aéroports de Montréal et Société des casinos du Québec.

La SODES a également l'appui du gouvernement du Québec, notamment de Tourisme Québec, mais également des ministères des Transports, des Finances, du Revenu et de la Sécurité publique. Nous avons bien sûr aussi l'appui de la Communauté urbaine de Québec, de la Communauté urbaine de Montréal et des offices qui en découlent.

Tout en réitérant notre appui au projet de loi, il ne me reste qu'à vous remercier de votre attention et à espérer que le rapport du comité permanent soit favorable à la modification du Code criminel concernant les jeux de hasard sur les navires de croisières, une mesure à caractère économique qui aura des

development of the St. Lawrence and of other port and tourist communities in Canada.

Senator Beaudoin: First of all, I would like to thank you for your extremely clear presentation. From an economic standpoint, you have unquestionably made a strong case for amending the legislation. I assume the study you referred to was conducted in a scientific way, according to certain principles. I am interested in the connection with the Criminal Code. Did you say there was no danger that the proposed change would result in an increase in crime in communities along the St. Lawrence? Is that your position, namely that crime will not increase and that tourism will benefit?

Mr. Mercier: That is exactly what we are saying. Crime will not increase, either on the St. Lawrence or in shoreline communities.

Remember, the QPP has intervened in the past to halt activities of this nature on board certain ships on the St. Lawrence because they were illegal. The law had to be enforced everywhere in Canada, including Quebec. The QPP conducted a raid on the ship mentioned by Mr. Gagnon earlier. Until now, cruise ships on the St. Lawrence have operated within the strict letter of the law, and I would hope the same is true of cruise ships operating in other parts of the country.

Mr. Gagnon: Having been involved in this issue for the past decade, I can tell you that we did consult with law enforcement officials and, while we may have been given the green light by the Quebec Department of Public Security, the latter's approval was not given right away because officials saw casinos as a source of criminal activity.

The RCMP was consulted at the time, as were customs officials and port authorities. All felt that the public on shore would not be affected by casino operations, since these activities were confined to the ships and involved foreign passengers. There are no cruise ships under Canadian registry, with the exception of an outfit in Kingston.

Senator Beaudoin: I have no intention of reopening the debate on casinos. That is quite another matter. The Criminal Code was amended and casinos can now operate legally in Canada. However, before we authorize shipboard casino operations, we need to address one of my concerns, namely the attendant risk of social unrest. The purpose of the Criminal Code is to ensure some order in our society. If the authorities have no objections, if all aspects of this issue have been considered and if there is no increased risk of crime, then this must be an acceptable proposition.

I can also appreciate that this will benefit tourism. For foreign cruise ships travelling up the St. Lawrence or in the Gulf of St. Lawrence, this is certainly an important consideration from an economic standpoint, but not the only one. The other issue is

retombées positives pour le développement du Saint-Laurent et les autres communautés portuaires et touristiques du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Je désire au départ vous remercier de votre exposé très clair. Sur le plan économique, vous plaidez bien votre cause, il n'y a pas de doute. Je présume que l'étude dont vous parlez est scientifique, qu'elle a été faite selon certains principes. L'aspect du Code criminel m'intéresse beaucoup. Avez-vous dit que ce nouveau projet de loi ne risque pas d'augmenter le nombre d'infractions criminelles sur les bords du Saint-Laurent? Est-ce bien là ce que vous plaidez, que cela n'augmentera pas le nombre d'infractions criminelles et, d'autre part, que cela peut favoriser le tourisme chez nous?

M. Mercier: Oui, c'est exactement, si vous le comprenez de cette façon, ce que l'on indique. Il n'y aura pas d'augmentation au niveau de la criminalité sur le Saint-Laurent ou au niveau des municipalités riveraines du Saint-Laurent.

D'autre part, il faut se rappeler que la Sûreté du Québec est déjà intervenue dans le passé pour faire cesser cette opération que l'on retrouvait sur le Saint-Laurent, à bord de certains navires, parce qu'à ce moment elle était illégale. On ne peut pas avoir une situation de tolérance de la loi nulle part au pays, encore moins au Québec. La Sûreté du Québec était intervenue à l'époque sur le navire dont parlait M. Gagnon tantôt. Jusqu'à maintenant, tout a été fait dans la plus stricte légalité sur les voies navigables du Saint-Laurent et nous osons croire qu'il n'y a pas eu de tolérance ailleurs au pays.

M. Gagnon: J'aimerais rajouter qu'ayant été impliqué dans le dossier depuis 10 ans, nous avons consulté les corps policiers pour s'en assurer, et laissez-moi vous dire que si le ministère de la Sécurité publique du gouvernement du Québec a donné son accord, c'est après plusieurs hésitations, car au départ ils voyaient les casinos comme source d'activités criminelles.

La Gendarmerie royale a été consultée, les douanes ont été consultées, les polices portuaires ont été consultées à l'époque. Selon ces corps policiers, il était impossible qu'il y ait une activité qui puisse affecter les populations, puisqu'elle était confinée aux navires et que c'était des étrangers qui étaient sur ces navires. Il n'y a pas de navires canadiens qui font des croisières, sauf à Kingston, mais c'est l'exception qui confirme la règle.

Le sénateur Beaudoin: Je ne veux pas rouvrir le débat concernant les casinos, c'est autre chose. Le Code criminel a été amendé et prévoit que c'est maintenant possible dans notre pays. Mais avant d'en étendre l'usage, ma seule préoccupation est de faire en sorte que cela n'augmente pas les risques de désordre dans notre société. C'est pour cela qu'on a un Code criminel, pour mettre un peu d'ordre dans une société. Si l'ordre établi ne se plaint pas, si toutes les questions ont été examinées et que cela n'augmente pas le risque d'infractions criminelles, c'est acceptable, car on a déjà accepté ce principe au départ.

Je suis aussi sensible à l'argument touristique. Pour les navires étrangers qui viennent sur le fleuve Saint-Laurent ou dans le golfe du Saint-Laurent, c'est sûrement un aspect important à considérer sur le plan économique, mais ce n'est pas le seul. L'autre est la

crime. If the evidence is clear that this activity poses no increased risk of criminal activity, then I will certainly not oppose it.

Mr. Mercier: Quite right. I do not think that there will be any problems, given the studies done by various law enforcement organizations. New money will be injected into our economy. Most passengers are American or foreign tourists, which means that we are not talking about redirecting funds already in our economy. This is new money. An increase in the number of cruise ships in the St. Lawrence has some very interesting economic possibilities.

Senator Beaudoin: You piqued my curiosity when you said that there were no cruise ships under Canadian registry. I am surprised. Why is that?

Mr. Gagnon: Canada has a protectionist law on the books, the Coasting Trade Act, pursuant to which a ship must have been built in Canada and operate with a Canadian crew in order to fly a Canadian flag.

Experience has shown that it is impossible to operate a cruise ship at a profit for several months of the year because of the climate. Because of this protectionist law, there are no ships under Canadian registry given that for six months of the year, they could not be in service because of the climate. We cannot import a foreign vessel as this would be a complex and costly undertaking.

Senator Beaudoin: Are you telling me that laws must take geography into account?

Mr. Gagnon: Exactly.

[English]

Senator Bryden: You indicated that Quebec City is becoming a cruise ship stop as opposed to Montreal. Is that correct?

Mr. Mercier: Yes, depending on the size of the ships. Presently, Quebec is an interesting destination. Most of the ships entering the St. Lawrence do so at the beginning of autumn — that is, starting in September. At other times of the summer they are elsewhere, for example, in the Caribbean, where the weather is rather nice. However, in the fall, when one may encounter the stormy season in the Caribbean, or elsewhere, they prefer to enter the St. Lawrence, and they go, in particular, to Quebec. In some cases, of course, ships also dock at Montreal.

If any of you have had the opportunity to go on a cruise on the St. Lawrence, you know that it is something special to see. Quebec is not an exception, in that Montreal is different. Both have their attractions. That is what we are saying here.

Senator Bryden: This is determined largely because the cruise ships are getting larger and the large ones cannot get into Montreal; is that not correct?

Mr. Gagnon: There are four ships that, because of their size, will not be able to go to Montreal in 1999. In Trois Rivières, there is a bridge that they cannot pass under. For example, the *Queen Elizabeth II* cannot get to Montreal. The industry is

question du principe du droit criminel. Si la preuve établit clairement que cela n'augmente pas les risques d'infractions, je ne m'y opposerai certainement pas.

M. Mercier: Vous avez certainement raison là-dessus. Je ne pense pas que cela crée de problèmes en raison des analyses des différents corps policiers. Cela crée une nouvelle infusion de fonds au Canada. Ce sont pour la majorité des clientèles américaines ou encore étrangères, donc ce n'est pas une manipulation de sous ou de fonds qui sont déjà à l'intérieur de notre économie, c'est une nouvelle injection de fonds à l'intérieur de notre économie. À ce niveau, avec la venue d'un nombre de navires additionnels, cela peut devenir très intéressant du point de vue économique.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez piqué ma curiosité lorsque vous avez dit qu'il n'y a pas de bateaux canadiens qui font cela. J'aimerais savoir pourquoi car cela m'étonne.

M. Gagnon: Au Canada, nous avons une loi protectionniste qui s'appelle la Loi sur le cabotage, qui fait en sorte que pour qu'un navire batte pavillon canadien, il doit être construit au Canada et avoir un équipage canadien.

Or, il est impossible, puisque l'expérience le démontre, de rentabiliser un navire quelques mois par année à cause du climat. Il n'y a pas de navires canadiens à cause de cette loi protectionniste qui fait qu'on ne pourrait pas garder un navire immatriculé au Canada pendant six mois qui serait inutilisé à cause du climat. On ne peut pas importer un navire étranger. On peut le faire selon des dispositions assez complexes et coûteuses.

Le sénateur Beaudoin: Les lois doivent tenir compte de la géographie?

M. Gagnon: Exactement.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Vous avez dit que la ville de Québec attire de plus en plus de navires de croisière par rapport à Montréal. Est-ce exact?

M. Mercier: Oui, selon la taille des navires. Actuellement, Québec est une destination intéressante. La plupart des navires circulent sur le Saint-Laurent au début de l'automne, c'est-à-dire à partir du mois de septembre. Durant l'été, ils vont ailleurs, comme dans les Caraïbes, où il fait beau. Cependant, à l'automne, qui est la saison des tempêtes dans les Caraïbes ou ailleurs, les navires de croisière préfèrent naviguer sur le Saint-Laurent, et ils se rendent en particulier à Québec. Dans certains cas, bien sûr, les navires vont aussi à Montréal.

Si vous avez déjà eu l'occasion de faire une croisière sur le Saint-Laurent, vous savez qu'il y a de belles choses à voir. Québec ne fait pas exception, et Montréal est différente. Les deux villes ont leurs attraits particuliers. C'est ce que nous disons.

Le sénateur Bryden: C'est attribuable surtout au fait que les navires de croisière deviennent de plus en plus imposants et que les gros navires ne peuvent se rendre à Montréal, n'est-ce pas?

M. Gagnon: Il y a quatre navires qui, en raison de leur taille, ne pourront pas se rendre à Montréal en 1999. Ils ne peuvent pas passer sous le pont de Trois-Rivières. Par exemple, le *Queen Elizabeth II* ne peut aller à Montréal. L'industrie construit

continually building larger ships, and some of them simply cannot go to Montreal.

As Mr. Mercier said, Quebec City is the attraction in the New York-to-Montreal route.

Senator Bryden: Is Quebec a destination on the fall cruise because of the fall colours?

Mr. Gagnon: That is partly the case. However, in the summer, most of the ships travel to Europe and the Mediterranean. In the winter, they travel to the Caribbean. At other times, they must go somewhere else.

Senator Bryden: If it was just the fall colours that they wanted to see, I thought I would suggest that they would be better to stay in Atlantic Canada.

Mr. Mercier: Upon entry to Quebec City, they see the Château Frontenac and can imagine that it is someone's castle.

Senator Bryden: I wish to address the suggestion that revenues will be increased by allowing casinos on cruise ships to operate within reasonable proximity of the port. Those revenues that are generated for the area — the region and the province, that is — are as a result of activities once the ship docks. That is to say, there is no gain in revenues to the region or to the province from the proceeds of the casinos on the ships; is that correct?

Mr. Gagnon: That is correct.

Senator Bryden: It is my understanding that, if licensed by the province, casinos can be operated in Quebec without violating the Criminal Code.

Mr. Gagnon: Yes, if they are operated by the province. However, the Province of Quebec does not license other companies or individuals to operate casinos. That is the problem in Quebec — namely, that they do not do this.

Senator Bryden: They could, however?

Mr. Gagnon: I suppose they could. They could not operate casinos on cruise ships, however. That is the problem.

Mr. Mercier: Up to now, Quebec has been restrictive as to where they would permit casinos to operate. I do not think they will permit them on ships, because they would then come in direct competition with their own local casinos, which are strategically situated. I do not think the government would agree with that solution even in the future.

Mr. Gagnon: That is why we did not ask for any ship — for instance, tour boats — to be permitted to have a casino on board. We knew that the Government of Quebec would not allow competition to these casinos from those tour boats. However, this is an entirely different situation where these casinos are for foreign tourists entering Canada.

Senator Bryden: Has any social-impact analysis been done by any level of government or by any association that would indicate whether these amendments pertaining to gambling on cruise ships would have any adverse effect on the promotion of increased gambling?

des navires de plus en plus gros et certains d'entre eux ne peuvent simplement pas se rendre à Montréal.

Comme M. Mercier l'a dit, Québec est un des attraits touristiques du circuit New York-Montréal.

Le sénateur Bryden: Québec est-elle une destination des bateaux de croisière pour les couleurs automnales?

M. Gagnon: En partie. Cependant, pendant l'été, la plupart des bateaux de croisière circulent en Europe et sur la Méditerranée. Pendant l'hiver, ils vont dans les Caraïbes. Aux autres moments de l'année, ils doivent trouver d'autres destinations.

Le sénateur Bryden: Si c'est seulement pour voir les couleurs automnales, je proposerais de rester dans le Canada atlantique.

M. Mercier: Du navire qui s'approche de Québec, les touristes voient le Château Frontenac et peuvent imaginer qu'il a son châtelain.

Le sénateur Bryden: Je présume que les recettes vont augmenter si on permet l'exploitation de casinos sur les navires de croisière à une distance raisonnable du port. Ces recettes qui profiteront à la région — c'est-à-dire la région et la province — proviennent d'activités se déroulant une fois le navire amarré, c'est-à-dire que la région ou la province ne profite pas des produits des casinos qui se trouvent à bord des navires, n'est-ce pas?

M. Gagnon: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Je crois comprendre que, si la province en donne l'autorisation, des casinos peuvent être exploités au Québec sans qu'il y ait infraction au Code criminel.

M. Gagnon: Oui, si les casinos sont exploités par la province. Cependant, la province de Québec n'autorise aucune autre entreprise ni aucun autre particulier à exploiter des casinos. C'est un problème au Québec, le fait qu'elle ne le permette pas.

Le sénateur Bryden: Elle pourrait le permettre, toutefois?

M. Gagnon: J'imagine que oui. On ne pourrait pas exploiter de casino sur les bateaux de croisière, toutefois. C'est le problème.

M. Mercier: Pour le moment, Québec limite les endroits où les casinos sont permis. Je ne pense pas que la province permette qu'il y ait des casinos à bord des navires, parce qu'ils entreraient en concurrence directe avec les autres casinos locaux, qui sont situés à des endroits stratégiques. Je ne pense pas que le gouvernement accepterait cette solution, même plus tard.

M. Gagnon: C'est pourquoi nous n'avons pas demandé que tous les bateaux — comme les bateaux d'excursion — soient autorisés à exploiter un casino. Nous savions que le gouvernement du Québec ne permettrait pas la concurrence des casinos de ce genre. La situation est toutefois bien différente quand les casinos accueillent des touristes étrangers de passage au Canada.

Le sénateur Bryden: Y a-t-il un ordre de gouvernement ou un organisme qui a effectué une analyse de l'impact social indiquant que la modification de la loi concernant les jeux de hasard à bord des navires de croisière aurait des répercussions négatives sur les habitudes de jeu?

Mr. Gagnon: Studies have been conducted in the United States, where they have casino boats on the Mississippi, but again that is a different situation. Those studies have indicated that there may be some social impact. However, having casinos on board the cruise kinds of ships, as we do in Canada, is more in the nature of a service that is provided on the ship, such as the swimming pool, the restaurant, the bar or some shops.

The people who buy tickets to go on a cruise may want to go to the casino, but that is not their prime destination. They may go to the casino one night and the next night they will see a show. These are not casino ships. Therefore, there is no impact. The people on these cruises are mostly middle-aged Americans who go on cruises for the scenery, not for the casinos. There would be little social impact for them or for the Canadian public. It is much too expensive to go there only to play.

Senator Bryden: In reading the amendments, it is my understanding that they prohibit the ship from boarding Canadians in Montreal and cruising them to Quebec. With the amendments, that is restricted.

Mr. Gagnon: Yes. That is restricted not only by the amendments, but also by the cabotage law. They cannot do that. They must go to another port.

The Chairman: Yes, but they could board people in Halifax, for instance, and stop at St. Pierre and Miquelon on the way and then enter Quebec.

Senator Bryden: That is a route that I had not thought about.

Mr. Mercier: The chairman has found a way around it.

Senator Bryden: My point is that the money that would be spent in casinos located on board cruise ships — that is, if it is prohibited that it be spent within the St. Lawrence waterway — would probably be spent once the ship had set sail anyway.

We are not talking about coming into the St. Lawrence to pick up new customers and, therefore, create business particularly as it relates to Canadians.

Mr. Gagnon: You are right. The shipowners find the law bothersome, first, because they lose revenues. Second, this is a service that is usually provided to the customers and they are not able to do this in the St. Lawrence. Right now, the casino shuts down around Anticosti Island. They cannot operate in the Gulf, and that covers about one-third of the route of the voyage. That is a long time to close down one of the services on the ship.

Senator Bryden: This may not surprise you, but at one time, if you were travelling on an aircraft in Canada, the bar was open depending on the air space being crossed and depending on the time of day. It seems as though I am always picking on Ontario, but as an example, if you were over Ontario and "Toronto the Good," the bar was closed; if you were over Quebec, the bar stayed open until two o'clock in the morning.

M. Gagnon: Des études ont été effectuées aux États-Unis, où il y a des bateaux-casinos sur le Mississippi mais, encore une fois, la situation est différente. D'après les études, il peut y avoir un impact social. Cependant, les casinos à bord des navires de croisière qu'on trouve au Canada sont considérés davantage comme une des commodités offertes sur le bateau, au même titre que la piscine, le restaurant, le bar ou les boutiques.

Les gens qui partent en croisière iront peut-être faire un tour au casino, mais jouer n'est pas leur but premier. Ils iront au casino un soir peut-être, et le lendemain ils iront voir un spectacle. On ne parle pas ici de bateau-casino. Dans ce cas, il n'y a pas d'impact. Les passagers des bateaux de croisière sont surtout des Américains d'âge moyen qui choisissent ce genre de voyage pour ce qu'ils vont voir et non pour les casinos. L'impact social serait minime pour eux et pour la population canadienne. Faire une croisière coûte beaucoup trop cher pour qu'on prenne le bateau dans le seul but de jouer.

Le sénateur Bryden: D'après ce que je comprends, les modifications empêchent le navire d'embarquer des Canadiens à Montréal et de les amener à Québec. Ces modifications l'interdisent.

M. Gagnon: Oui, non seulement les modifications l'interdisent, mais aussi la loi sur le cabotage. Les navires en sont empêchés; ils doivent faire escale dans un autre port.

La présidente: Oui, mais ils pourraient embarquer des gens à Halifax, par exemple, et faire escale à Saint-Pierre et Miquelon avant d'entrer à Québec.

Le sénateur Bryden: C'est un circuit auquel je n'avais pas pensé.

M. Mercier: La présidente a trouvé une façon de contourner le problème.

Le sénateur Bryden: Ce que je veux dire, c'est que l'argent dépensé dans les casinos à bord des navires de croisière — dans la mesure où il est interdit de le dépenser dans la Voie maritime du Saint-Laurent — serait probablement dépensé une fois que le navire aurait levé l'ancre, de toute façon.

Il ne s'agit pas ici de venir sur le Saint-Laurent pour embarquer de nouveaux passagers et, par conséquent, faire des affaires avec des Canadiens.

M. Gagnon: Vous avez raison. Les propriétaires de navire trouvent la loi gênante, parce que, premièrement, ils perdent des recettes. Deuxièmement, il s'agit d'un service habituellement offert aux passagers et ils ne peuvent l'offrir sur le Saint-Laurent. À l'heure actuelle, le casino ferme vers l'île d'Anticosti. Le casino ne peut être exploité dans le golfe, ce qui correspond à près d'un tiers du circuit. C'est donc pendant une période de temps assez longue que l'un des services n'est pas offert.

Le sénateur Bryden: Cela ne va peut-être pas vous surprendre, mais à une époque, le bar des avions au Canada était ouvert en fonction de l'espace aérien traversé et de l'heure de la journée. Il semble que je m'en prenne toujours à l'Ontario, mais à titre d'exemple, si l'avion survolait l'Ontario et «Toronto la pure», le bar était fermé; si l'avion survolait le Québec, le bar restait ouvert jusqu'à 2 heures du matin.

I take it that the cruise ships are trying to provide a complete package of services. If one of those services is shut down for a substantial time, it results in customer dissatisfaction. Customer service suffers.

[Translation]

Senator Fraser: Until now, cruises have not been advertised as casino cruises. Gambling has been advertised as an additional feature. With these legislative changes, do you think there is any danger that we will see real casino cruises targeting gamblers with the promise of round-the-clock gambling with stops at the casinos in Pointe-au-Pic and Montreal? Do you see any chance of this creating a new industry with its attendant social problems?

Mr. Gagnon: The Quebec Department of Public Security was concerned that companies might start building ships like this. We have demonstrated beyond any doubt that this would be impossible. Two factors come into play: firstly, there is no viable domestic cruise ship industry in Canada; and secondly, Canada has protectionist laws on the books.

Canada has adopted protectionist laws precisely because protectionist provisions were removed from NAFTA, at the US' insistence. The situation is not likely to change for the next 50 years. Therefore, we do not see any chance whatsoever of a viable domestic cruise ship industry emerging.

Senator Fraser: Do any American cruise lines operate here?

Mr. Gagnon: There may be some gamblers who go on cruises, but considering the proliferation of casinos in North America, it certainly is not necessary to spend between \$500 and \$1,000 a day per person to climb aboard a cruise ship for the sole purpose of gambling. We are talking here about luxury cruise ships. One of the problems we are having on the St. Lawrence is finding ways of attracting other categories of ships to the area to extend the season. Unfortunately, our efforts have not proven successful. That is the way the industry is structured.

We checked to see if there was some other way to reassure the department, but we know that running these types of cruises would be too costly, given the accessibility of the casinos in Montreal, Windsor, Hull, Charlevoix and elsewhere.

Senator Pépin: Are you satisfied with the proposed amendment?

Mr. Gagnon: Yes, very satisfied. As Mr. Mercier pointed out, it would mean an injection of foreign currency into the economy. Our goal is to develop our ports so that port communities can reap the associated benefits. Consider Vancouver, which has enjoyed spinoffs of \$200 million, or even Halifax, which is expecting over 100,000 cruise ship passengers to visit this year. It is well worth it.

[English]

Senator Wilson: I understand that, on the understanding that exemptions contribute to the public good, in 1959 the Criminal

Si je comprends bien, les navires de croisière essayent d'offrir tout un ensemble de services. Si l'un de ces services n'est pas offert pendant une période de temps assez longue, les passagers ne sont pas satisfaits; le service à la clientèle en souffre.

[Français]

Le sénateur Fraser: Jusqu'à maintenant, les croisières ne sont pas des croisières-casinos, elles offrent un casino comme un atout de plus. Avec le changement de la loi, croyez-vous que l'on risque de voir de vraies croisières-casinos faisant appel aux joueurs en leur disant qu'ils vont passer une semaine à bord tout en jouant à longueur de journée, qu'ils feront escale tout en remontant le fleuve soit à Pointe-au-Pic ou à Montréal, où il y a de beaux casinos, créant ainsi une nouvelle industrie avec des problèmes sociaux ou autres que cela entraîne?

M. Gagnon: La crainte du ministère de la Sécurité publique au Québec était que l'on commence à construire ces navires. Nous avons fait la démonstration hors de tout doute qu'il serait impossible de le faire. Il y a deux facteurs à cela. Premièrement, il n'y a pas d'industries de croisières domestiques viables au Canada et, deuxièmement, il y a des lois protectionnistes au Canada.

S'il y a des lois protectionnistes au Canada, c'est parce qu'aux États-Unis, on en a enlevé de l'ALÉNA, parce que les États-Unis ont insisté. Cette situation risque de durer pour les 50 prochaines années. Cela nous apparaît totalement impossible d'avoir une industrie viable des croisières domestiques.

Le sénateur Fraser: N'y a-t-il pas de croisières américaines qui viennent ici?

M. Gagnon: Peut-être qu'il y a des gens qui prennent une croisière pour jouer, mais avec la multiplicité des casinos qui existent en Amérique du Nord maintenant, il n'est certes pas nécessaire de payer de 500 à 1 000 \$ par jour par personne pour embarquer sur ces navires à seule fin de jouer. Présentement, ce sont des navires luxueux. D'ailleurs un des problèmes que nous avons dans le Saint-Laurent est d'attirer des bateaux bas de gamme ou un peu mieux pour prolonger la saison, mais cela ne fonctionne pas. L'industrie est faite ainsi.

Nous avons vérifié pour voir s'il n'y aurait pas moyen de rassurer le ministère en question, mais cela coûterait trop cher puisqu'il y a des casinos disponibles un peu partout, que ce soit à Montréal, Windsor, Hull, Charlevoix ou ailleurs.

Le sénateur Pépin: Êtes-vous satisfaits de l'amendement qui est proposé au projet de loi?

M. Gagnon: Nous sommes très satisfaits. Comme disait M. Mercier, c'est de l'injection de monnaie étrangère, de l'exportation. Notre motivation est de développer nos ports afin que les communautés portuaires puissent profiter des avantages qui en résulteraient, tels Vancouver avec 200 millions de retombées ou même Halifax, qui prévoit plus de 100 000 passagers cette année. Cela vaut la peine.

[Traduction]

Le sénateur Wilson: Si je comprends bien, les exemptions contribuent au bien public et le Code criminel a été modifié en

Code was amended to permit exemptions. I wonder how you would define the "public good" in this instance.

As well, I understand that the "law of the sea" is the legal code governing the conduct of ships on the open seas and not the legislation of any country. What is the enforceability and the policing of these conditions?

Mr. Gagnon: When a ship enters Canadian waters, it is under the jurisdiction of Canadian justice or law.

Senator Wilson: What if that contravenes the law of the sea?

Mr. Gagnon: It does not, because when a ship enters, say, Canadian waters, it falls under Canadian jurisdiction, and so on.

As for the public good, that question arose, when we first spoke to the federal and provincial governments, in an effort to determine if they could derive some benefit from this. We demonstrated that it was impossible except by having those very positive economic impacts for the tourist industry and for the port industry. Therefore, the clear profits that the shipping lines will make on the casinos will stay in private hands. This is an international industry and, as such, we could not see how the provinces could receive a part of the profits from, say, a shipowner coming through the St. Lawrence or coming into Canada. That is not feasible.

There will be some increase in this activity in Canada and we feel that that will be enough for governments and will benefit the economy in general, without having any negative impacts.

Senator Wilson: You are evaluating it solely on economic grounds?

Mr. Gagnon: That is right.

Mr. Mercier: This modification will permit an increase in the number of cruises on the St. Lawrence; hence, people coming into these ports, whether it is Montreal or Quebec, will go into the local stores. That economic impact is very important. It can keep people in jobs or get people into new jobs.

Senator Wilson: I was interested in your response to an earlier question on whether there have been any social impact studies done, and your response was no.

Mr. Gagnon: That is right. It is not our goal to determine whether there is any impact on foreigners. This is an industry where 99 per cent of the customers are foreign; 95 per cent are Americans, mostly from the Midwest.

Senator Wilson: Your colleague was just outlining the wonderful benefits to Canadians.

Mr. Gagnon: That benefit comes in the form of related jobs.

Senator Wilson: There must be some social impact when there is interchange. I am nervous about launching into this without any

1959 pour permettre des exemptions. Je me demande comment vous pourriez définir l'expression «bien public» dans ce cas précis.

Par ailleurs, si je comprends bien, le droit de la mer est la loi à laquelle sont assujettis les navires en pleine mer — et non pas la loi d'un pays. Que dire alors du caractère exécutoire et des mesures de contrôle dans ces conditions?

M. Gagnon: Lorsqu'un navire entre dans les eaux canadiennes, il relève de la justice ou du droit canadien.

Le sénateur Wilson: Qu'arrive-t-il s'il enfreint le droit de la mer?

M. Gagnon: Ce n'est pas possible, car lorsqu'un navire entre, par exemple, dans les eaux canadiennes, il relève de la compétence canadienne, et cetera.

Pour ce qui est du bien public, cette question a été soulevée lorsque nous avons communiqué pour la première fois avec les gouvernements fédéral et provincial dans le but de déterminer s'ils pourraient en tirer profit. Nous avons prouvé que c'était impossible sauf si l'industrie touristique et l'industrie portuaire bénéficiaient d'impacts économiques très positifs. Par conséquent, les profits nets réalisés par les lignes de navigation dans les casinos restent privés. Il s'agit d'une industrie internationale et, en tant que telle, on ne peut pas voir comment les provinces pourraient recevoir une part des bénéfices d'un propriétaire de navire qui passe par le Saint-Laurent ou qui arrive au Canada. Ce n'est pas faisable.

Cette activité va prendre de l'ampleur au Canada; nous pensons que cela sera suffisant pour les gouvernements et sera à l'avantage de l'économie en général, sans qu'il n'y ait d'impact négatif.

Le sénateur Wilson: Vous l'évaluez seulement au plan économique?

M. Gagnon: Oui, c'est cela.

M. Mercier: Cette modification permettra d'augmenter le nombre de croisières sur le Saint-Laurent; par conséquent, les gens qui viennent dans ces ports, qu'il s'agisse de Montréal ou de Québec, iront dans les magasins locaux. Cet impact économique est très important, car il peut maintenir des emplois ou en créer de nouveaux.

Le sénateur Wilson: On a demandé plus tôt si des études sur un impact social avaient été faites et vous avez dit que non, ce qui a piqué ma curiosité.

M. Gagnon: C'est exact. Nous ne cherchons pas à savoir si cela a un impact sur les étrangers. Nous parlons d'une industrie dont 99 p. 100 des clients sont des étrangers; 95 p. 100 sont des Américains, essentiellement du Midwest.

Le sénateur Wilson: Votre collègue vient juste de souligner les merveilleux avantages pour les Canadiens.

M. Gagnon: Cet avantage se traduit sous forme d'emplois connexes.

Le sénateur Wilson: Lorsqu'il y a interaction, il y a nécessairement un impact social. Je ne voudrais pas me lancer

clear picture of what is happening in other areas and what is happening in Canada, as well as what could happen in Canada.

Mr. Gagnon: When I think about social impacts, I think about the impacts of gaming.

From the beginning of this file, we have said that this is not a gaming issue but an economic issue. It does not happen here in Canada. It does happen in Canadian waters, but there is no impact on Canadians. The police also say that. When we asked them about their position on this, they did not agree at first; however, after studying it, they agreed that, because there is no chance of developing a Canadian industry, there is no chance of it impacting Canadian citizens.

The Chairman: Senator Wilson, I believe your questions are probably more aimed at clause 6, which is introducing dice games.

Senator Wilson: I am aware of that.

The Chairman: This is mainly gambling on-board a ship registered in another country. It is trying to encourage tourist dollars from that ship into Canadian ports, although it is not actually bringing the gambling into Canadian ports.

Senator Wilson: With all due respect, I want to check this out, because I do not believe that, if a cruise ship comes into Canadian waters and there is interchange with Canadians, there will not be any impact. There must be.

The Chairman: I was confused about some of the numbers you mentioned. You were talking about \$2.4 million to the province of Quebec, \$1.2 million to the federal government, and then you spoke about \$65 million in tourist dollars in the St. Lawrence alone, and then later \$200 million. Perhaps you could explain that again, in case I misunderstood.

Mr. Gagnon: We think the economic impact will be \$215 million over ten years. I could leave with the clerk a study we did on that. It was done in 1994, so these are 1993 figures, but I have no indication that it has changed.

The Chairman: It would be in the same range.

[Translation]

Senator Beaudoin: If we were ever to see floating casinos like this, then we would probably need to amend our laws. You would not likely achieve your stated objective. I support tourism and I agree that we should exchange our goods and services with the Americans and the Mexicans. However, at some point, our policies respecting casino gambling come into play. We have already debated this issue. Casinos are allowed to operate, provided they meet certain conditions. I can live with that. If ever it became difficult to adhere to this philosophy, then we could always amend our legislation. Most likely if this ever happened, you would have to come before the committee again.

dans ceci sans savoir clairement ce qui se produit dans d'autres régions et ce qui se passe au Canada, ainsi que ce qui pourrait se passer au Canada.

M. Gagnon: Lorsque je pense aux impacts sociaux, je pense aux impacts du jeu.

Dès le début, nous avons bien dit qu'il ne s'agit pas d'une question de jeu, mais d'une question économique. Cela ne se passe pas au Canada. Cela se passe dans les eaux canadiennes, mais cela n'a pas d'impact sur les Canadiens. C'est ce que déclarent également les forces de police. Lorsque nous leur avons demandé quelle était leur position, elles n'ont pas été d'accord pour commencer; toutefois, après avoir examiné la situation, elles se sont déclarées d'accord, car il n'y a aucun risque de développer une industrie canadienne, il n'y a aucun risque que cela ait un impact sur les Canadiens.

La présidente: Monsieur le sénateur, j'imagine que vos questions portent davantage sur l'article 6, qui vise les jeux de dés.

Le sénateur Wilson: Je le sais.

La présidente: Il s'agit essentiellement de jeux d'argent à bord d'un navire immatriculé dans un autre pays. Il s'agit d'encourager les touristes à bord de ces navires à dépenser de l'argent dans les ports canadiens, bien que cela n'introduise pas les jeux d'argent dans les ports canadiens.

Le sénateur Wilson: Avec tout le respect que je vous dois, je veux le vérifier, car je ne crois pas qu'il n'y ait aucun impact lorsqu'un navire de croisière vient dans les eaux canadiennes et qu'il y a une interaction avec des Canadiens. Il doit nécessairement y en avoir.

La présidente: Certains des chiffres que vous avez cités ne sont pas clairs. Vous avez parlé de près de 2,4 millions de dollars pour la province du Québec, de 1,2 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et vous avez ensuite parlé de 65 millions de dollars dans le Saint-Laurent uniquement, et plus tard, de 200 millions de dollars. Peut-être pourriez-vous expliquer de nouveau ces chiffres, au cas où j'aurais mal compris.

M. Gagnon: Nous pensons que l'impact économique sera de 215 millions de dollars sur 10 ans. Je pourrais laisser à la greffière une étude que nous avons faite à ce sujet en 1994; il s'agit des chiffres de 1993, mais rien n'indique qu'ils ont changé.

La présidente: Ce serait à peu près les mêmes.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Si jamais un vaisseau comme celui-là devenait un casino flottant, il faudrait probablement modifier nos lois. Le but que vous poursuivez ne serait probablement pas atteint. Je suis tout à fait d'accord avec le tourisme, à ce que l'on échange nos services et nos produits avec les Américains, les Mexicains, et cetera. Mais vient un moment où notre politique relative au casino entre en jeu. On a déjà eu un débat là-dessus. On permet à ces entreprises d'opérer sous certaines conditions. Cela m'apparaît tout à fait viable. Si jamais le commerce maritime faisait en sorte que cela serait difficile de demeurer à l'intérieur de cette philosophie, il serait toujours temps de

Mr. Mercier: We will have to cross that bridge if and when we come to it. However, if cruise lines had viewed this as an interesting opportunity, then there would likely already be many other floating casinos around the world right now, but I do not believe that is the case.

Senator Beaudoin: One never knows. Some problems have arisen in the field of sports, for example. Canadian culture remains in our hands. I do not think this amendment poses a threat to it. If ever these ships were converted into floating casinos, then the tourism objectives would not be fulfilled. I would be more reluctant if that were the case. All the better if this initiative benefits the economy and the tourism industry in the maritime provinces and in Quebec and, for that matter, across Canada.

[English]

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. We appreciate you attending to speak to us today.

When people speak about cruise ships, they talk about gambling, shops, and swimming pools. They never talk about libraries. I must admit that I have a great deal of sympathy with Senator Wilson's point of view.

Our next witness is from the United Church of Canada, Dr. Bonnie Greene. Welcome, Dr. Greene. Please proceed with your opening statement.

Dr. Bonnie Greene, Director of Church and Society, United Church of Canada: Honourable senators, I am here on behalf of the General Council of the United Church of Canada, for whom I work. I was also the principal author of a major study on gambling expansion in Canada which was completed by the church just last year.

I want to speak only to those clauses of Bill C-51 that will legalize two more forms of gambling, dice and cruise ship gambling. The minister has said that these are small measures that will not expand gambling appreciably. We must disagree because of where they sit in the spectrum of gambling expansion over the last 15 years in Canada.

We would urge you to strike these two clauses altogether, and to give notice that you will not consider amendments of this nature until such time as there has been an independent and public federal review that would look at the social, economic, and legal aspects of gambling and charitable gaming in Canada.

As you know, the Criminal Code treats gambling as inherently criminal in nature. It also prohibits private sector gambling, or for-profit gambling. The current boom in gambling in Canada has been possible because of exemptions in the Criminal Code that have come before committees like yours in the past. The Criminal Code makes some gambling legal on a limited basis if it serves the public good. The code does not spell out what would serve the public good but, by defining who can legally sponsor it, it makes

modifier nos lois et vous devrez probablement revenir devant nous à ce moment, si jamais cela arrive.

M. Mercier: C'est un fait qu'il faut traverser le pont lorsqu'on est rendu à la rivière. Si cela avait été une occasion intéressante pour les entreprises établies dans les croisières, probablement qu'il y en aurait déjà beaucoup à l'heure actuelle sur les différentes parties de l'hémisphère, mais je ne pense pas que ce soit le cas.

Le sénateur Beaudoin: On ne sait jamais, il y a des problèmes qui sont soulevés dans les domaines des sports, par exemple. On reste maître de notre culture canadienne. Je ne pense pas qu'elle soit menacée par cet amendement. Si jamais les bateaux étaient transformés en casinos flottants, l'objectif du tourisme ne serait pas atteint. Je serais plus réticent à ce moment. Tant mieux si cela a des retombées économiques et touristiques pour les provinces atlantiques, le Québec, et pourquoi pas, pour le Canada.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup, messieurs, d'être venus nous parler aujourd'hui.

Lorsque l'on parle d'un navire de croisière, on parle en général de jeux d'argent, de boutiques et de piscines. On ne parle jamais de bibliothèques. Je dois reconnaître que je comprends parfaitement le point de vue du sénateur Wilson.

Mme Bonnie Greene, de l'Église unie du Canada, est notre prochain témoin. Bienvenue, madame Greene, je vous cède la parole.

Mme Bonnie Greene, directrice de l'Église et de la Société, Église unie du Canada: Honorables sénateurs, je représente ici le Conseil général de l'Église unie du Canada pour lequel je travaille. Je suis également le principal auteur d'une importante étude sur l'expansion des jeux d'argent au Canada, effectuée par l'église l'année dernière.

Je veux uniquement parler des articles du projet de loi C-51 qui prévoient légaliser deux autres formes de jeux d'argent, les jeux de dés et les jeux d'argent à bord de navires de croisière. Selon la ministre, il s'agit de petites mesures qui ne vont pas sensiblement augmenter la pratique des jeux d'argent. Nous devons exprimer notre désaccord, en raison de l'importance prise par ces jeux occupent dans l'expansion des jeux d'argent au Canada depuis les quinze dernières années.

Nous vous recommandons fortement de radier ces deux articles et d'indiquer que vous n'envisagerez pas de modification de cette nature tant qu'un examen fédéral indépendant et public n'aura été fait sur les aspects sociaux, économiques et juridiques des jeux d'argent et des jeux de bienfaisance au Canada.

Comme vous le savez, le Code criminel considère que les jeux d'argent sont de nature essentiellement criminelle. Il interdit également les jeux d'argent privés ou à but lucratif. Le boom actuel des jeux d'argent au Canada s'explique par des exemptions dans le Code criminel dont des comités comme le vôtre ont été saisis dans le passé. En vertu du Code criminel, certains jeux d'argent sont licites s'ils sont limités et s'ils servent le bien public. Le code ne précise pas ce qui sert le bien public, mais pose

certain assumptions. That is, charities and governments can sponsor certain kinds of limited gambling.

Normally, the regulation of gambling would fall to the federal government and regulation of commercial interests would fall to the provinces. Therefore, the Canadian public could depend on the federal government as the keeper of the flame for the well-being of the people.

However, in 1985 the provinces and the federal government reached an agreement that the provinces would take over the regulation of gambling. In return, the federal government would get a small share of the proceeds — in the order of \$49 million a few years ago.

These changes appeared minor at the time. However, the result of them is that both regulation and commercial matters have been left almost entirely to the provinces. This has created a serious conflict of interest because both the regulation of gambling and the interpretation of the exemptions in the Criminal Code rest with the provinces whose growing dependence on gambling-generated revenue has been the subject of much controversy in the last few years. This has gone so far in both British Columbia and Ontario that the provinces have overridden the decisions of democratically elected municipal councils in recent months to allow the expansion of the number of slot machines in order to meet the revenue needs of the provinces.

There has been no demonstration that these expansion plans will serve the public good. They would have been justified on the basis of their commercial benefit.

The boom in gambling in the last decade is the result of very aggressive interpretations of the existing exemptions in the Criminal Code and the entry of a third party into gambling in Canada; that is, the for-profit, private sector gambling entrepreneurs, most of the big ones being foreign owned, primarily from the U.K. or the United States.

There are many results. Those most relevant to the work of this committee are as follows: First, commercial interests have eclipsed regulatory interests in those provinces that are aggressively pursuing gambling as an economic development lever. Second, provincial governments and charities have been used as a blind behind which commercial gambling companies have gained a foothold in Canada, despite the Criminal Code. Third, a substantial part of the money generated for the public good is now diverted to private interests, some of them outside of the country, before it finds its way to the public good through the social spending of provinces and charities.

We are not talking about tiny business ventures or the old-fashioned mom and pop gambling of my childhood. Thanks to an industrial revolution in gambling, and one that is yet to come, the scale of which we know hardly anything about, and to very modest changes in the law, gambling is one of the largest sectors of our economy and one of the fastest growing. Between 1992 and 1996, that part of the Canadian economy grew by 64 per cent.

certaines hypothèses en définissant qui peut légalement parrainer ces jeux d'argent, soit les organismes de charité et les gouvernements.

Normalement, la réglementation des jeux d'argent appartiendrait au gouvernement fédéral et la réglementation des intérêts commerciaux aux provinces. Par conséquent, les Canadiens pourraient s'attendre à ce que le gouvernement fédéral soit le protecteur de leur bien-être.

Toutefois, en 1985, les provinces et le gouvernement fédéral ont conclu une entente transférant la réglementation des jeux d'argent aux provinces. En contrepartie, le gouvernement fédéral récupère une petite part des bénéfices — de l'ordre de 49 millions de dollars, il y a quelques années.

Ces changements ont semblé mineurs à l'époque. Toutefois, le fait est que la réglementation et les questions commerciales sont confiées presque entièrement aux provinces. Cela a créé un grave conflit d'intérêt puisque la réglementation des jeux d'argent et l'interprétation des exemptions du Code criminel relèvent des provinces, dont la dépendance de plus en plus grande à l'égard des recettes des jeux d'argent a fait l'objet de beaucoup de controverse ces quelques dernières années. D'ailleurs, en Colombie-Britannique et en Ontario, le gouvernement provincial a, ces derniers mois, cassé des décisions de conseils municipaux démocratiquement élus pour permettre l'augmentation du nombre de machines à sous afin de répondre aux besoins provinciaux en matière de recettes.

Il n'a pas été prouvé que ces plans d'expansion serviront le bien public. On ne peut les justifier qu'en fonction de leur avantage commercial.

Le boom que connaissent les jeux d'argent depuis dix ans découle de l'interprétation très agressive des exemptions actuelles du Code criminel, ainsi que de l'entrée de tiers dans les jeux d'argent au Canada, c'est-à-dire les entrepreneurs privés des jeux d'argent à but lucratif, les plus importants étant étrangers, essentiellement britanniques ou américains.

Les résultats en sont nombreux. Ceux qui intéressent le plus votre comité sont les suivants: premièrement, les intérêts commerciaux ont éclipsé les intérêts relatifs à la réglementation dans les provinces qui se servent agressivement des jeux d'argent pour développer l'économie. Deuxièmement, les gouvernements provinciaux et les organismes de charité ont servi de paravent pour les sociétés commerciales de jeux d'argent, qui ont ainsi pris pied au Canada, malgré le Code criminel. Troisièmement, une part importante des recettes produites pour le bien public est maintenant détournée vers les intérêts privés, dont certains sont étrangers, avant de servir le bien public par le truchement des dépenses d'ordre social des provinces et des organismes de charité.

Il ne s'agit pas d'entreprises minuscules ni non plus des jeux d'argent familiaux de mon enfance. Grâce à la révolution industrielle dans les jeux d'argent, et à celle qui se profile à l'horizon et dont nous ne connaissons pas vraiment l'ampleur, et grâce aussi à de très modestes changements de la loi, les jeux d'argent représentent l'un des plus grands secteurs de notre économie et l'un dont la croissance est la plus rapide. Entre 1992

Some provincial governments believe that the growth should be greater. For example, Ontario has announced its plans to expand the number of slot machines from the current 1,800 to 20,000 in 2001.

As a result, provincial governments have contradictory roles. They are regulators, gambling entrepreneurs, promoters and beneficiaries. It is this new relationship between the provincial government and the citizens that moved Canadian philosopher John Ralston Saul to say in *Canadian FundRaiser*:

...I consider state gambling one of the most important philosophical questions of our day. If your governments are actively involved in attempting to corrupt you, you have a central philosophical problem — that is, if you believe you are living in a democracy... I am not making a purist or ideological statement. I am talking about a particular problem: the state as the organiser of, and profiteer from, gambling: the state funding the public good by corrupting the citizen...

The federal government is responsible to ensure that the public good is served and that there is compliance with the Criminal Code. Unfortunately, at the moment, the federal government does not have the tools to fulfil this responsibility. At present, decisions to open a new gambling operation or to expand an existing one must be justified on the basis of business plans presented by the operators. Some municipalities, sensitive to what citizens think, have tried to do social, economic and legal impact assessments as part of their decision-making process. That is a responsible thing to do. However, that has been extremely difficult. First, there are no requirements that such studies be available to elected officials in the decision-making process. Second, there are no standards for assessing gambling and charitable gaming proposals, including their economic, legal and social impact. Third, we do not even have common standards or formats for financial reporting and public disclosure for the industry, nor do we have common standards for oversight of the industry.

Therefore, citizens across the country have had to stand by as municipal counsellors have been pressured into decisions based on the unsubstantiated claims of gambling operators and provincial politicians. That is why the churches of this country called on the Minister of Justice for an independent public federal inquiry and a moratorium on gambling expansion until such time as the inquiry had completed its work. The model that we had in mind was the National Gambling Impact Study Commission established by the U.S. government in June of 1996. That commission will report in June of this year. The minister has, so far, said that this is not necessary. We disagree.

et 1996, ce secteur de l'économie du Canada a connu une augmentation de 64 p. 100. Pour certains gouvernements provinciaux, ce pourcentage devrait être plus élevé. Par exemple, l'Ontario a annoncé qu'il prévoit augmenter le nombre de machines à sous qui passerait de 1 800, actuellement, à 20 000, en 2001.

Par voie de conséquence, les gouvernements provinciaux ont des rôles contradictoires. Ils sont à la fois régulateurs, entrepreneurs de jeux d'argent, promoteurs et bénéficiaires. C'est cette nouvelle relation entre le gouvernement provincial et les Canadiens qui a poussé le philosophe canadien John Ralston Saul à écrire dans la revue *Canadien FundRaiser*:

[...] Je considère les jeux d'argent de l'État comme l'une des plus grandes questions philosophiques de notre temps. Si vos gouvernements s'efforcent activement de vous corrompre, vous avez un problème philosophique fondamental — si, bien sûr, vous croyez vivre dans une démocratie [...] Je ne fais pas de déclaration puriste ou idéologique. Je parle d'un problème particulier: l'État, en tant qu'organisateur et profiteur des jeux d'argent, l'État finançant le bien public en corrompant le citoyen [...]

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de servir le bien public et d'assurer le respect du Code criminel. Malheureusement, en ce moment, le gouvernement fédéral n'a pas les outils nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité. À l'heure actuelle, les décisions relatives à l'ouverture d'une nouvelle exploitation de jeux d'argent ou à l'expansion d'une exploitation existante doivent être justifiées en fonction de plans d'affaires présentés par les exploitants. Certaines municipalités, à l'écoute de leurs électeurs, ont essayé de faire des évaluations sociales, économiques et juridiques dans le cadre de leur processus de prise de décision, ce qui est tout à fait responsable de leur part. Toutefois, cela a été extrêmement difficile. Premièrement, rien n'exige que de telles études soient mises à la disposition des représentants élus dans le processus de prise de décision. Deuxièmement, il n'y a pas de norme pour évaluer les propositions de jeux d'argent et de jeux de bienfaisance, y compris leur impact économique, juridique et social. Troisièmement, nous n'avons même pas de norme ou de modèle commun d'information financière et d'information du public pour l'industrie et n'avons pas non plus de normes communes de surveillance de l'industrie.

Par conséquent, les Canadiens de tout le pays n'ont rien pu faire alors que leurs conseillers municipaux subissaient des pressions non fondées de la part d'exploitants de jeux d'argent et de politiciens provinciaux. C'est la raison pour laquelle les églises du Canada ont demandé à la ministre de la Justice une enquête fédérale publique indépendante, ainsi qu'un moratoire sur l'expansion des jeux d'argent tant que l'enquête ne sera pas terminée. Nous avons pensé au modèle de la National Gambling Impact Study Commission, créée par le gouvernement américain en juin 1996 et qui doit présenter son rapport en juin de cette année. Jusqu'à présent, le ministre a déclaré que ce n'est pas nécessaire. Nous ne sommes pas d'accord.

This committee is not dealing with two small amendments which will do little to increase gambling in Canada; you are taking two more steps down a path that has already altered the fundamental relationship between citizens and their governments in this country.

The Honourable Herb Gray announced last year that he would be seeking legislation to allow dice games so that the Windsor casino could compete with the new casinos in Detroit. At the same time as he made that announcement, the spokesman for Casino Windsor reported that his casino might need to seek approval for poker and Keno in order to stay competitive. You should wait for those amendments to come forward. This bill is not the end of so-called "small measures" that will be presented to you.

The issue before this committee is not whether the people of Canada need dice games and cruise ships to enhance their leisure hours; it is whether Canadians can rely on the federal government to back them up with respect to the protection of the public good where a conflict of interest has been created at the provincial level.

We urge this committee to strike these two amendments from Bill C-51 and to give notice to the government that you will refuse to consider amendments of this nature until such time as an independent and public federal inquiry has been conducted and the recommendations acted upon.

Senator Beaudoin: I am not clear about your objective. On one hand, we know that criminal law is entirely federal, so we may do what we wish in the criminal sphere. You say that the provinces have a conflict of interest between the economic gains that they are making and the regulations that they are allowed to make in the area of gambling. However, the fact is that Ottawa alone may legislate in the area of criminal law. Ottawa alone may amend the Criminal Code. The provinces cannot do that.

If you are right, it means that here at the federal level we should adopt legislation that would restrict gambling in Canada. That is one objective which I certainly respect. In my opinion, it is a question of balance.

This being said, some provinces may gain more while others may gain less. The fact is that the criminal law is, essentially, uniform throughout Canada.

The basic question is whether gambling is good or bad, and we could discuss that for many months. The fact is that Bill C-51 would amend the Criminal Code, and you say that those amendments would be bad because, in two certain areas, the provinces would take advantage of that. To me, legislation is either good or bad, irrespective of what the provinces do. They have no say in the Criminal Code.

My question is: What exactly do you want? Do you want us to vote against two clauses of the bill? I would like to know more because your objection seems to be fundamental.

Votre comité n'examine pas deux petites modifications qui ne contribueront pas vraiment à augmenter la pratique des jeux d'argent au Canada; vous faites deux pas de plus sur une voie menant à la transformation de la relation fondamentale entre les Canadiens et leurs gouvernements.

L'honorable Herb Gray a annoncé l'année dernière qu'il chercherait à faire adopter une loi permettant les jeux de dés de manière que le casino de Windsor puisse soutenir la concurrence avec les nouveaux casinos de Détroit. Au même moment, le porte-parole de Casino Windsor a indiqué que son casino pourrait avoir à demander que les jeux de poker et de Keno soient approuvés pour rester concurrentiel. Vous devriez attendre la présentation de ces modifications. Ce projet de loi n'est pas la fin des soi-disant «petites mesures» qui vont vous être présentées.

Votre comité ne doit pas chercher à savoir si les Canadiens ont besoin de jeux de dés et de jeux d'argent sur les navires de croisière pour améliorer leurs loisirs, mais plutôt à savoir si les Canadiens peuvent se fier au gouvernement fédéral en ce qui concerne la protection du bien public, alors qu'il y a conflit d'intérêt au niveau provincial.

Nous incitons vivement votre comité à radier ces deux modifications du projet de loi C-51 et à indiquer au gouvernement que vous allez refuser d'examiner toute modification de cette nature tant qu'une enquête fédérale publique et indépendante n'aura été faite et tant que ses recommandations n'auront pas été mises en oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas sûr de ce que vous cherchez. D'un côté, nous savons que le droit criminel relève entièrement du fédéral, si bien que nous pouvons faire ce que nous voulons dans ce domaine. Vous dites qu'il y a un conflit d'intérêt dans les provinces entre les gains économiques qu'elles réalisent et les règlements qu'elles peuvent prendre dans le domaine des jeux d'argent. Il demeure toutefois qu'Ottawa seulement peut légiférer dans le domaine du droit criminel. Ottawa seulement peut modifier le Code criminel. Les provinces ne le peuvent pas.

Si vous avez raison, cela veut dire qu'au niveau fédéral, nous devrions adopter une loi qui limite les jeux d'argent au Canada. C'est un objectif que je respecte certainement. À mon avis, il s'agit d'une question d'équilibre.

Ceci étant dit, certaines provinces peuvent en tirer profit davantage que d'autres. Le fait est que le droit criminel est, essentiellement, uniforme dans tout le Canada.

La question fondamentale qui se pose, c'est de savoir si les jeux d'argent sont bons ou mauvais, et nous pourrions en débattre pendant de nombreux mois. Le fait est que le projet de loi C-51 modifierait le Code criminel et vous dites que ces modifications seraient mauvaises parce que, dans deux domaines particuliers, les provinces en tireraient avantage. Pour moi, la loi est bonne ou mauvaise, indépendamment de ce que font les provinces qui n'ont pas voix au chapitre en ce qui concerne le Code criminel.

Ma question est la suivante: que voulez-vous exactement? Voulez-vous que nous votions contre deux articles du projet de loi? J'aimerais en savoir davantage, car votre opposition semble être fondamentale.

Ms Greene: To amend the Criminal Code and completely wipe out gambling is not the purpose of this bill. Thus, we chose to speak only to the two amendments which cause us particular concern.

The position of my church is that there should be no expansion. There should be a roll-back of certain forms of gambling, in particular modern, electronic gambling because of its exploitative character and because of the impact it has on the economy, local communities, individuals and on human and social development.

We are not saying that the Criminal Code itself is the problem. I do not consider myself an expert in the Criminal Code. Having no guidelines as to how the provinces are to report on and carry out their oversight under the Criminal Code means that abuses are going on right now because of the temptation of the enormous revenues that will come to provinces. These are offers which are hard to refuse.

At the moment, the provinces find themselves in a hard place. They are lacking any kind of guidelines on how the public interest will be served by the limited gambling in which they engage at the provincial level. There is no way to measure this. All we have is the experience of our own members and others who are affected by the problem. I refer to people in Vancouver who are angry at having their decision overturned by the province, as well as those people who get into difficulty and turn to our clergy for counselling.

In one case, people in the Province of Saskatchewan were so concerned about farmers selling sections of their land to pay their gambling debts that they asked the province to give up this source of revenue generation. The province told them that they needed the money too much, and they would not give it up. They did not heed the human costs.

Provinces will always be tempted to go farther and farther because revenue needs will be greater and greater.

Senator Beaudoin: Although the Criminal Code is a federal responsibility, the provinces deal with the administration of justice. However, they benefit from the regulations. Thus, they are caught between the administration of justice and the benefits from the system. That is part of life. It is something which we must measure and balance. Since the administration of justice is provincial, some provinces may be going too far while others are not. Should we change the criminal law for that reason?

Ms Greene: That is not what I am asking you to do. The province has asked you to expand the exemptions in the Criminal Code. I am saying, please do not do that. You cannot at this point demonstrate in any way that the existing implementation of the Criminal Code benefits the public good. You do not have the tools to do that. Therefore, it would be foolhardy to expand it further

Mme Greene: Ce projet de loi ne vise pas à modifier le Code criminel de manière à supprimer complètement les jeux d'argent. Par conséquent, nous avons choisi de ne parler que des deux modifications qui nous préoccupent.

L'Église unie du Canada considère qu'il ne devrait pas y avoir d'expansion. Il faudrait au contraire faire marche arrière en ce qui concerne certaines formes de jeux d'argent, notamment les jeux d'argent modernes, électroniques, à cause de leur caractère d'exploitation et de leur impact sur l'économie, les collectivités locales, les particuliers et le développement humain et social.

Nous ne disons pas que c'est le Code criminel lui-même qui est le problème. Je ne me considère pas comme spécialiste du Code criminel. N'ayant pas de lignes directrices sur la façon dont les provinces doivent assurer la surveillance en vertu du Code criminel et en faire rapport signifie qu'il y a des abus en ce moment à cause de la tentation des énormes recettes qui reviendront aux provinces. Ce sont des offres qu'il est difficile de refuser.

À l'heure actuelle, les provinces se trouvent dans une position difficile. Elles n'ont pas de directives sur la façon dont le bien public sera servi par les jeux d'argent limités qu'elles se permettent au niveau provincial. Il est impossible de l'évaluer. Nous ne disposons que de l'expérience de nos propres membres et d'autres personnes touchées par le problème. Je veux parler notamment des habitants de Vancouver qui sont en colère parce que la province a cassé leur décision, ainsi que des gens qui ont des problèmes et s'adressent à notre église pour se faire conseiller.

Dans un cas particulier, des habitants de la province de la Saskatchewan se sont tellement inquiétés de voir des agriculteurs vendre des parcelles de leur terre pour payer leurs dettes de jeu, qu'ils ont demandé à la province de renoncer à cette source de production de recettes. La province leur a répondu qu'elle avait trop besoin de cet argent et qu'elle n'y renoncerait pas. Elle n'a pas été sensible aux coûts humains.

Les provinces seront toujours tentées d'aller de plus en plus loin, car leurs besoins financiers deviendront de plus en plus grands.

Le sénateur Beaudoin: Bien que le Code criminel soit une responsabilité fédérale, les provinces s'occupent de l'administration de la justice. Toutefois, elles tirent avantage des règlements. Par conséquent, elles se retrouvent coincées entre l'administration de la justice et les avantages du système. C'est la vie. C'est quelque chose que nous devons évaluer et équilibrer. Puisque l'administration de la justice est de compétence provinciale, certaines provinces peuvent aller trop loin, contrairement à d'autres. Devrions-nous modifier le Code criminel pour cette raison?

Mme Greene: Ce n'est pas ce que je vous demande de faire. La province vous a demandé d'élargir les exemptions du Code criminel. Ce que je vous demande, c'est de ne pas le faire. Vous ne pouvez pas pour l'instant prouver de quelque façon que ce soit que les exemptions actuelles du Code criminel servent le bien public. Vous n'avez pas les outils pour le faire. Par conséquent, il

without having some evidence to substantiate that it does. That is the reason the Americans set up a commission.

Senator Beaudoin: You are asking us to say “no” to the provinces because they already have too much.

Ms Greene: Yes, and because they are asking for more while there is no way to demonstrate that what they are doing benefits the public. The Americans set up their commission because they, too, did not know if it was in the public interest.

Senator Pearson: It is rare that we have someone appear before us who is so knowledgeable about an issue. I am interested in hearing about the American situation which you say will be reported in June. Will that be a major study?

Ms Greene: Yes. I will leave a copy of the charter they have created for their national gambling impact study commission. They are to consider government policies and practices regarding legalizing and prohibiting gambling, as well as the cost benefits and so on. They must look beyond the win-win situation of an entrepreneur who presents a business plan.

Senator Pearson: In the work that you have done, to what extent are you finding young people taken up into this area?

Ms Greene: A number of Canadian studies indicate a higher prevalence of gambling among younger people. Certain native organizations, especially in the Province of Alberta, have discovered that a much higher level — in the order of 10 per cent to 15 per cent — of young aboriginal people are subject to pathological gambling difficulties.

It is a problem for the young. That is, in part, because electronic gambling is a mechanism that most of us who have arthritis in our thumbs are not good at it. Kids are really good at it. They are accustomed to playing video games. It is a game for the youth. Certain games train children to gamble before it is legal for them to gamble.

Senator Pearson: When is it legal for them to gamble?

Ms Greene: I would assume at the age of 18. I visited a town in northern Ontario and discovered that one of the entertainment events in that town was to turn the mall on Saturday nights over to high school kids for not-for-profit game playing. They get chips to play the games, and they learn how to gamble like adults. There is also a dance at which food is served. The entrepreneurs who were carrying this out in the mall said it was the biggest event in town. They admit that their job is to raise the next generation of gamblers. In my view, that is parasitical.

Senator Pearson: Will the Americans be looking at the impact of gambling on youth?

Ms Greene: Yes. That question has been a driving force for them.

serait imprudent de les élargir davantage sans avoir la preuve de cet effet. C'est la raison pour laquelle les États-Unis ont créé une commission.

Le sénateur Beaudoin: Vous nous demandez de dire «non» aux provinces parce qu'elles en ont déjà trop.

Mme Greene: Oui et parce qu'elles en demandent davantage alors que rien ne prouve qu'elles agissent dans l'intérêt public. Si les Américains ont établi leur commission, c'est parce qu'ils se posaient aussi la question.

Le sénateur Pearson: C'est rare que nous recevions quelqu'un d'aussi renseigné sur un sujet. Cela m'intéresse d'être mise au courant de la situation aux États-Unis lorsque, comme vous le dites, le rapport paraîtra en juin. S'agira-t-il d'une étude importante?

Mme Greene: Oui. Je vais vous laisser un exemplaire de la charte qu'ils ont élaborée pour leur commission nationale d'enquête sur les répercussions du jeu. La commission doit se pencher sur les politiques et les pratiques du gouvernement en matière de légalisation et d'interdiction du jeu de même que de rentabilité, et cetera. Ils doivent aller au-delà de la situation bénéfique à tous d'un entrepreneur qui présente un plan d'affaires.

Le sénateur Pearson: D'après votre expérience, dans quelle mesure les jeunes viennent-ils gonfler les rangs des joueurs?

Mme Greene: D'après un certain nombre d'études canadiennes, le taux de prévalence au jeu est plus élevé parmi les jeunes. Certains organismes autochtones, surtout en Alberta, ont découvert qu'un taux beaucoup plus élevé — entre 10 et 15 p. 100 — de jeunes autochtones sont aux prises avec des problèmes de jeu pathologique.

C'est un problème qui se pose chez les jeunes et qui est en partie attribuable aux machines de jeu électroniques que la plupart d'entre nous, en raison de nos pouces arthritiques, ne maîtrisons pas très bien. Ce qui n'est pas le cas des enfants. Ils sont habitués à jouer à des jeux vidéo. C'est un jeu qui s'adresse aux jeunes. Certains jeux entraînent les enfants à jouer avant qu'ils aient l'âge légal de le faire.

Le sénateur Pearson: À quel âge peuvent-ils légalement jouer?

Mme Greene: Je dirais à l'âge de 18 ans. Je me suis rendue dans une ville du nord de l'Ontario et j'y ai découvert qu'une des activités de loisirs consistait à livrer le centre commercial aux jeunes de l'école secondaire, le samedi soir, pour qu'ils jouent à des jeux sans but lucratif. On leur remet des jetons pour jouer et ils apprennent à parier comme des adultes. Il y a aussi une danse et on leur sert à manger. Les entrepreneurs qui organisaient cette activité au centre commercial ont affirmé que c'était l'événement le plus marquant en ville. Ils admettent que leur travail consiste à préparer la nouvelle génération de joueurs. À mon avis, ils préparent des parasites.

Le sénateur Pearson: Les Américains étudieront-ils l'impact du jeu sur les jeunes?

Mme Greene: Oui. Cette question a été leur force motrice.

Senator Bryden: Your last comment reminds me of another situation when representatives of the tobacco industry appeared before us. They claimed that their advertising had nothing to do with attracting teenagers to smoke. In fact, they said they did not want teenagers to smoke. They said that they would prefer that no teenager ever starts to smoke. When I asked them where their future customers would come from, they told me that they did not know the answer to that.

I completely understand your view. You are saying that, by not passing these amendments, we will not change the world. It is a little like the boy putting his finger in the dike — perhaps he can stop the flow of water for a while.

This is a most difficult situation for us. There is a major question which should have been investigated before our society got into using a human weakness as a means of raising money. We are used to the fact that, at most levels, governments raise significant amounts of money in what are loosely termed “sin taxes” on alcohol and tobacco. The latest sin tax, which they have referred to as a voluntary sin tax, comes from gambling.

We have had a history in North America of trying to prohibit these “sins.” In the case of alcohol, it was by actually passing a Criminal Code amendment that made it a criminal offence to produce and consume alcohol in Canada. In the case of tobacco, the attempt at prohibition was by pricing tobacco to the point where it was hoped that not many teenagers could afford it. However, that simply led to the creation of a new sin of smuggling, which allowed many people to get very rich.

It is probably not the case that at this stage we will be able to roll back completely the latest sin that government can tax, which is gambling. However, I support your position in trying to have a careful assessment of all of the implications of this. You alluded to what is happening now as being the tip of the iceberg. Were you referring to the fact that some gambling will soon be readily available on line?

Ms Greene: It already is.

Senator Bryden: How do you see that affecting our ability to monitor and control it?

Ms Greene: I do not think that we have answers at the moment about how we will be able to control the Internet. It does mean that you can have a casino in virtually every single home in the country, for anyone who is wired. I am sure we will eventually get software programs that will help parents screen gambling out so that their children will not be able to bankrupt the household simply by getting into some casino in Australia, for instance, which is extremely easy to do.

As to your question of whether this is the latest sin tax, yes, absolutely, it is. There are many suggestions as to how to limit the capacity of for-profit gambling to take over the entire field, and how to limit the damage on individuals.

Le sénateur Bryden: Votre dernière observation me rappelle les audiences du comité dans le cadre desquelles ont comparu des représentants de l'industrie du tabac. Ils ont soutenu que leur publicité ne visait aucunement à inciter les jeunes à fumer. En fait, ils ont affirmé qu'ils ne voulaient pas que les adolescents fument, qu'ils préféreraient qu'ils ne commencent jamais à fumer. Lorsque je leur ai demandé d'où viendraient leurs futurs clients, ils m'ont dit qu'ils ne connaissaient pas la réponse à la question.

Je comprends entièrement votre point de vue. Vous dites que, en rejetant ces amendements, nous ne changerons pas le monde. C'est un peu comme le petit garçon qui met son doigt dans la brèche — il empêchera peut-être l'eau de couler pendant un certain temps.

Nous sommes devant une situation très difficile. Il aurait fallu se poser une grande question avant que notre société se mette à profiter de la faiblesse des gens pour rechercher du capital. Nous sommes habitués à ce que, à la plupart des paliers, les gouvernements recueillent d'importantes sommes d'argent par l'entremise de ce que nous appelons couramment «les saintes taxes» sur l'alcool et le tabac. La dernière de ces saintes taxes, qu'ils ont appelée une sainte taxe volontaire, s'applique au jeu.

En Amérique du Nord nous avons essayé par le passé d'interdire ces «péchés». Dans le cas de l'alcool, nous l'avons fait au Canada en criminalisant la production et la consommation d'alcool. Dans le cas du tabac, la tentative en vue d'interdire cette substance a consisté à en fixer le prix à un niveau qui aurait dû limiter le nombre d'adolescents qui pouvaient en acheter. Cependant, cela a simplement donné lieu à un nouveau péché, la contrebande grâce à laquelle beaucoup de gens se sont énormément enrichis.

Il est peu probable que nous pourrions à cette étape-ci revenir complètement en arrière en ce qui concerne le dernier péché que le gouvernement peut taxer, c'est-à-dire le jeu. Cependant, j'appuie votre tentative d'obtenir un examen sérieux de toutes les répercussions de cette mesure législative. Vous avez dit que ce qui se passe maintenant n'est que la pointe de l'iceberg. Faisiez-vous allusion au fait qu'il sera possible très bientôt de jouer sur Internet?

Mme Greene: Cela se fait déjà.

Le sénateur Bryden: Comment cela affectera-t-il notre capacité à contrôler le jeu?

Mme Greene: Je ne crois pas que nous ayons pour l'instant de réponses en ce qui a trait à la façon dont nous pourrions réglementer Internet. Cela ne veut pas dire que vous pouvez avoir un casino dans pratiquement tout foyer, pour quiconque est branché. Je suis convaincue que nous aurons un jour ou l'autre des logiciels qui aideront les parents à bloquer les sites de jeu pour que leurs enfants ne risquent pas de famille en accédant à quelque casino en Australie, par exemple, ce qui est très facile à faire.

Quant à la question de savoir s'il s'agit du dernier péché, je réponds oui. Il y a de nombreuses suggestions quant à la façon de limiter la capacité du jeu à des fins lucratives à accaparer le champ au complet et de limiter le tort causé aux particuliers.

Cross addiction is a major problem. It is quite common for alcoholics to also be gambling addicts. There are some localities that refuse to allow the serving of drinks in places where people are gambling, as one way to try to reduce the impact on the family. Quite a sophisticated piece of work has been done on that, and we have a number of researchers in Canada working on it as well.

What we lack at the moment is any serious study in Canada of how to do a socio-economic-impact assessment of this particular type of proposal for economic development in a community. The reality is that most of the people who are offering gambling as an economic development lever are not going to towns where we have alternative employment. They are going to towns where there is not a lot of hope of anything else. Northern Ontario is riddled with proposals for gambling to save little towns. It is true in many parts of the country, and it is a very serious problem.

You need to know what kind of human development this particular economic enterprise promotes. We would ask that question if we were taking a development project into a Third World country. We would look at the nature of the development and look at its track record. We would want to determine if this will actually enhance human skills, whether it will bring more money into the community, and the conditions required in order for that to happen. However, we do not ask those questions in Canada and we have not had a critical mass of study in this country that would allow small municipalities to draw on the experiences of other economically similar centres in Canada. So far, all we have are American studies. In my opinion, it is quite proper for a municipality to say, "Our conditions are not necessarily like theirs. We need the studies." That is why we have come to you to ask you to keep your resistance up. We are going to lobby for the studies to be done on the other side. I know that is not necessarily your responsibility.

Senator Bryden: We have another issue that we need to address, and that is the issue of fairness. We are presented here with very limited circumstances in these two amendments.

One circumstance, in relation to the cruise ships, is that gambling is going to go on on those cruise ships. The issue in front of us is that the restrictions in our Criminal Code allegedly prevent a number of those cruise ships from coming into the Gulf of St. Lawrence and into Quebec and that that, therefore, puts Quebec at a disadvantage in the cruise ship industry. At this stage in the development of this world-wide casino industry, the question is why should our law discriminate against that port of call, with its particular economic situation, when, in fact, it probably is not going to save anyone from gambling, because they are going to gamble anyway?

The other circumstance has to do with the competitive situation, as I understand it, across the borders.

In one sense, we are being asked to call a stop, to put our finger in the dike. However, there is the other sense of trying to deal with this as an economic, competitive situation.

La dépendance croisée est un problème grave. Il arrive très souvent que les alcooliques aient aussi une dépendance au jeu. Certaines localités interdisent la consommation d'alcool là où les gens vont jouer et ce, pour essayer d'éviter le pire à la famille. Un document très poussé a été publié sur le sujet et un certain nombre de chercheurs au Canada s'y intéressent également.

Ce qui nous manque pour l'instant, c'est une étude canadienne sérieuse sur la façon d'évaluer l'impact socio-économique de ce genre de proposition sur l'essor économique d'une collectivité. Le fait est que la plupart des gens qui proposent le jeu comme levier de développement économique ne le font pas dans les villes où d'autres emplois sont offerts. Ils vont plutôt là où il n'y a pas d'espoir de faire autre chose. Le nord de l'Ontario grouille de propositions en ce sens pour sauver des petits villages. La même chose est vraie à bien des endroits du pays, et c'est un problème très grave.

Il vous faut savoir quel genre de développement humain favorise cette activité économique. Nous posons cette question si nous devons réaliser un projet de développement dans un pays du Tiers-Monde. Nous examinerions la nature du projet et nous pencherions sur ses antécédents. Nous voudrions déterminer si cela va améliorer les qualités humaines et amener plus d'argent dans la collectivité et quelles sont les conditions requises pour y parvenir. Cependant, nous ne nous posons de telles questions au Canada et n'avons pas une masse critique d'études qui permettrait aux petites villes de profiter de l'expérience d'autres centres économiquement semblables au Canada. Jusqu'à maintenant, nous ne disposons que d'études américaines. À mon avis, une municipalité est tout à fait justifiée de dire: «Nos conditions ne sont pas nécessairement les leurs. Nous avons besoin d'études.» C'est la raison pour laquelle nous nous adressons à vous pour que vous continuiez à résister. Nous allons exercer des pressions pour que les études soient faites de l'autre côté. Je sais que ce n'est pas nécessairement de votre ressort.

Le sénateur Bryden: Il y a une autre question dont nous devons tenir compte, et c'est celle de l'équité. On nous présente ici des cas très limités pour ce qui est de ces deux amendements.

Dans un premier temps, dans le cas des navires de croisière, on y autorisera les maisons de jeu. Le problème qui se pose c'est que le Code criminel empêche à l'heure actuelle un certain nombre de ces navires de croisière de se rendre dans le golfe Saint-Laurent et de remonter jusqu'à Québec, ce qui constitue un désavantage pour la ville. À ce stade de croissance de l'industrie mondiale du casino, nous devons nous demander pourquoi notre loi devrait exercer une discrimination contre ce port d'escale, avec sa situation économique particulière, alors qu'en fait, cela n'empêchera probablement quiconque veut jouer de le faire de toute manière.

Dans un deuxième temps, il y a la concurrence, c'est ce que je crois comprendre, d'un côté à l'autre des frontières.

D'un côté, on nous demande de mettre le frein, de placer notre doigt dans la brèche. Cependant, de l'autre côté, il faut essayer aussi de tenir compte de l'aspect économique, de la question de la concurrence.

I just wanted to mention that as showing the other side of the coin, but I do have a question. The exemptions in the Criminal Code are based on exemptions being provided where the proceeds of gambling or gaming would be for the public good. Does it concern the churches that the initial exemptions in many instances were made to benefit the good works of the churches? Perhaps I can use a really bad analogy. While at this stage we are being asked to put our finger in the dike, to stop the trickle of the flow, the churches — and others but primarily the churches — may be regarded as having initially turned the tap on a long time ago.

Ms Greene: Let me take that one first. It is a good thing I am from the United Church. We did not and do not take gambling-generated money. We do not use gambling in our church to generate money ourselves. We get calls at least three or four times a week from some congregations who ask us, "What do you think if we raffle a quilt in the membership of our congregation?" That is how serious people are about this issue. When we did our study, there were 200 groups within the United Church scattered across the country concerned about the well-being of their community. That is how we got our data.

We fought the amendments to the Criminal Code in the first place. It is just that you were not all here and neither was I. The Catholic Church, of course, did depend on bingo, because this was one way to raise money from very poor people for very poor parishes.

Senator Bryden: Is that not what is happening now with the casinos? They are a way to raise money from very poor people, such as those in New Brunswick, for very poor provinces.

Ms Greene: Except that what we have done is to allow major, for-profit, transnational corporations to become the silent partners in the joint ventures. It is a very different ballgame. We have churches throughout all of Asia who have been gathering information for some years now on the devastating effect of the international gambling corporations coming in and doing joint ventures for tourism in poor little countries, in places like Goa. They call it factory trawling. They simply come in, suck up the money and go somewhere else. That is a very different thing from the local Catholic church running a bingo.

Senator Bryden: It is a difference in degree. I do not know if it is a difference in kind.

Ms Greene: I agree. In fact, I would never have gone to the bingo myself, but the reality is that we have now had a revolution in gambling that has made it possible to move money around the world — it is virtually stateless — and to have the gambling take place instantaneously. It is not that you have a numbers runner take your bets from you and you hear about it in a week or two. You hear about it in two or three seconds. It is a different thing.

Je voulais simplement mentionner cela pour faire ressortir l'autre côté de la médaille, mais j'ai bel et bien une question. Les exceptions dans le Code criminel se fondent sur les cas où le produit des jeux d'argent ou des jeux de paris serait dans l'intérêt public. Est-ce que cela importe aux églises que les exceptions initiales été faites dans bien des cas pour avantager leurs bonnes oeuvres? Je peux peut-être recourir à une très mauvaise analogie. Alors qu'à ce moment-ci on nous demande de mettre notre doigt dans la brèche, d'endiguer le flot, on peut considérer que ce sont les églises — et d'autres mais surtout les églises — qui ont ouvert le robinet il y a longtemps.

Mme Greene: Laissez-moi répondre à cela en premier. C'est une bonne chose que je vienne de l'Église unie. Nous n'avons jamais utilisé ni n'utilisons de l'argent provenant de jeux du hasard. Nous ne recourons pas aux jeux du hasard dans notre église pour recueillir de l'argent. Nous recevons au moins deux ou trois appels par semaine de certaines congrégations qui nous demandent ce que nous pensons l'idée de faire tirer une courte pointe parmi les membres de notre congrégation. Cela montre le sérieux avec lequel les gens considèrent cette question. Lorsque nous avons effectué, 200 groupes au sein de l'Église unie, répartis d'un bout à l'autre du pays, avaient à coeur le bien-être de leur communauté. C'est de cette façon que nous avons obtenu nos données.

Nous nous sommes battus dès le départ contre les amendements au Code criminel. C'est tout simplement que vous n'étiez pas tous là et moi non plus. L'Église catholique, bien sûr, a dépendu des bingos parce que c'était une façon de recueillir de l'argent auprès des plus démunis, des paroissiens très pauvres.

Le sénateur Bryden: N'est-ce pas ce qui se passe à l'heure actuelle avec les casinos? Leur exploitation permet de recueillir de l'argent auprès des gens très démunis, par exemple ceux du Nouveau-Brunswick, dans des provinces très pauvres.

Mme Greene: Sauf que nous avons permis à de grandes sociétés internationales à but lucratif de devenir les partenaires silencieux des entreprises communes. C'est une autre paire de manches. Nous avons des églises partout en Asie qui rassemblent l'information depuis quelques années sur l'effet dévastateur de la venue de sociétés internationales d'opérations de jeu d'argent qui organisent des entreprises communes à l'intention des touristes dans de petits pays pauvres, comme à Goa. En anglais on parle de factory trawling. Elles arrivent tout simplement, aspirent l'argent et s'en vont ailleurs. C'est tout autre chose qu'un bingo organisé par une paroisse catholique.

Le sénateur Bryden: Peut-être en importance, mais je me demande si c'est différent.

Mme Greene: Je suis d'accord. En fait, je n'aurais jamais participé moi-même à un bingo, mais le fait est que les jeux du hasard ont connu une révolution qui a permis de faire circuler l'argent autour du monde — il n'y a pratiquement aucun État où les jeux de hasard n'existent pas — et d'en arriver à l'instantanéité. Vous n'avez pas de courrier qui prend vos paris et vous n'attendez pas une ou deux semaines avant d'avoir des nouvelles. Vous en entendez parler dans deux ou trois secondes. C'est différent.

The Catholic Church has apologized in a number of dioceses, especially to native people, for introducing bingo. That is why the Catholic church asked for a moratorium. They asked for a study on this issue. In particular, bishops in Calgary are extremely disturbed about what has been happening in that province. They are doing a lot of work to catch up.

Senator Bryden: Our churches have much to apologize for to our communities.

Ms Greene: That is right. We all do. We try not to do any more damage.

On your point about competition, you will always have another competitive move to make. There will always be another competitor. From the studies done in the United States — and Atlantic City is the one everyone knows about — it is evident that, as soon as a casino is built, someone will build a nicer one. Suddenly, you lose your competitive edge. If it is gambling that you are depending upon as the economic driver for your local economy, count on having to have more and more exemptions in order to meet the next competitor who comes along. That is the nature of the game.

That is important. That is why I made the distinction between “regulatory interests” and “commercial interests.” At the moment, if you make a decision based only on commercial interests or competitive interests, then the public good may go by the boards.

The Chairman: Thank you for your presentation. I tend to agree with everything you say. However, it is somewhat of a case of trying to close the barn door long after the horse has bolted. It has been gone for years now.

Ms Greene: We did not have electronic gambling when the Criminal Code was first amended; and we did not have international consortia operating as major operators or financiers. When we first started, we had barely taken gambling out of quarantine in Nevada. We had no track record. We now have a track record. Much of the United States has refused to allow gambling. We are much farther down the road in Canada than they are because they are looking to this commission to report on the impact on our communities.

The Chairman: You said this commission will report in June. It was formed in 1996, was it not?

Ms Greene: Yes. It is not that they would agree with everything that I have said — in fact, they would probably disagree. They heard from everyone, including the gaming association, which is perfectly fair. You must look at all sides of this question.

Senator Pearson: When we report back to the Senate, do you think it is possible to raise this issue about the study? I agree with you. I think this is a major issue. I am particularly alarmed when you start talking about the international commercial interests that have come in to Canada.

L'Église catholique s'est excusée dans un certain nombre de diocèses, particulièrement aux peuples autochtones, d'avoir introduit les bingos. C'est la raison pour laquelle elle a demandé un moratoire. Elle a demandé qu'on examine la question. Les évêques à Calgary sont tout particulièrement perturbés par ce qui se passe dans cette province. Ils ne ménagent pas leurs efforts pour se rattraper.

Le sénateur Bryden: Nos églises ont de quoi s'excuser auprès de nos collectivités.

Mme Greene: C'est exact. Nous le faisons tous. Nous essayons de ne plus causer de tort.

En ce qui concerne votre observation concernant la concurrence, vous devrez toujours vous battre contre la concurrence. Il y aura toujours un autre concurrent. Si l'on se fonde sur les études qui ont été effectuées aux États-Unis — et tout le monde connaît celle d'Atlantic City — il est évident que, dès qu'un casino est construit, il se trouve toujours quelqu'un pour en ériger un plus beau. Vous perdez tout à coup votre avantage concurrentiel. Si vous dépendez sur le jeu pour faire rouler l'économie locale, comptez alors sur de plus en plus d'exceptions pour faire face au prochain concurrent qui s'amènera. C'est dans l'ordre des choses.

C'est important. C'est la raison pour laquelle j'ai dit qu'il y a conflit entre la réglementation et les intérêts commerciaux. À l'heure actuelle, si vous prenez votre décision en ne vous fondant que sur les intérêts commerciaux, vous risquez alors de saborder l'intérêt public.

La présidente: Merci de votre exposé. J'ai tendance à souscrire à tout ce que vous avez dit. Cependant, c'est un peu comme essayer de prendre des précautions une fois qu'il est trop tard. Cela existe depuis des années maintenant.

Mme Greene: Les jeux de hasard électroniques n'existaient pas lorsque le Code criminel a été modifié pour la première fois; des consortiums internationaux n'intervenaient pas comme principaux entrepreneurs ou financiers. Lorsque nous avons commencé, nous venions à peine de sortir de la quarantaine les jeux du hasard au Nevada. Nous n'avions aucun dossier. Ce qui n'est pas le cas maintenant. Beaucoup d'États américains ont refusé de permettre les jeux de hasard. Nous avons parcouru beaucoup plus de chemin au Canada que nos voisins du Sud parce qu'ils se tourment vers cette commission qui fera rapport sur les répercussions sur nos collectivités.

La présidente: Vous dites que cette commission fera rapport en juin. Elle a été établie en 1996, si je ne m'abuse?

Mme Greene: Oui. Ce n'est pas qu'elle soit d'accord avec tout ce que j'ai dit — en fait ce serait probablement le contraire. Les membres de cette commission ont entendu toutes les parties, y compris l'association des jeux d'Argent, ce qui est tout à fait juste. Il faut étudier tous les aspects de cette question.

Le sénateur Pearson: Lorsque nous ferons rapport au Sénat, croyez-vous qu'il est possible de soulever cette question au sujet de l'étude? Je suis d'accord avec vous. Je crois qu'il s'agit d'un grave problème. Je m'inquiète particulièrement lorsque vous commencez à parler des intérêts commerciaux nationaux qui ont fait leur entrée au Canada.

I also have a concern about what will happen on the Internet. We should be better prepared for what will happen when people start using their credit cards to the extent of their credit limit. That is a situation we should consider.

The Chairman: We can certainly include a paragraph in our report that addresses this issue. It is a problem. Farmers have lost their farms. I know of people who have shot themselves in parking lots of casinos.

Ms Greene: In our brief we mention the minister's reference to the Canada West Foundation which is doing a base-line study on problem gambling. It does not cover the whole waterfront, but that is one of the biggest studies ever undertaken in Canada. It is not an economic and social impact assessment. No funding assistance was given to that body. The funds came entirely from private sources. That is how far behind we are in actually doing serious studies in this country.

Senator Wilson: Did any municipalities or citizens have any input into this proposed amendment?

Ms Greene: Not that I know about. We requested to meet with the House committee, as did the Evangelical Fellowship of Canada. We were turned down, so I was quite surprised when you asked us to appear here. We appreciate that. I sent them our material and said, "We understand that your report is almost written. We urge you, please, to circulate it to members." However, we were not allowed to testify before them.

Senator Wilson: My question goes further than that. Do you know of any mechanism whereby municipalities that are fearful of what will happen to their community have had any input?

Ms Greene: No; not that I know about.

The Province of Ontario surely would have appealed to the minister for the legalization of dice. I am positive that is how it would happen. It is possible that the town council in Windsor asked for the input of its citizens, but I do not know that.

The Chairman: Senator Wilson, that would be a good question to put to the officials when they appear before us on Wednesday. I know that the cities of Windsor and Montreal were pushing for the dice amendment.

Thank you for your presentation here this afternoon.

The committee adjourned.

Je m'inquiète aussi de ce qui se produira sur l'Internet. Nous devrions être prêts lorsque les gens commenceront à utiliser leurs cartes de crédit jusqu'au découvert autorisé. C'est une situation que nous devrions examiner.

La présidente: Nous pouvons bien sûr inclure un paragraphe sur cette question dans notre rapport. C'est un problème. Des agriculteurs ont perdu leur ferme. Je sais que des gens se sont suicidés dans des terrains de stationnement de casinos.

Mme Greene: Dans notre mémoire nous parlons de l'allusion du ministre à la Canada West Foundation qui effectue une étude de base sur le jeu compulsif. Elle ne porte pas sur la totalité du problème, mais il s'agit d'une des études les plus importantes jamais entreprises au Canada. Il ne s'agit pas d'une évaluation des répercussions économiques et sociales. L'organisme qui procède à l'étude n'a reçu aucune aide financière. Les fonds sont provenus directement de sources privées. Cela montre à quel point nous sommes en retard lorsqu'il s'agit de faire des études sérieuses dans ce pays.

Le sénateur Wilson: Est-ce que des municipalités ou des citoyens ont eu leur mot à dire dans l'élaboration de cet amendement qui a été proposé?

Mme Greene: Pas à ce que je sache. Nous avons demandé de rencontrer les membres du comité de la Chambre, comme l'a fait l'Evangelical Fellowship of Canada. Nous n'avons pas été invités à comparaître et j'ai été très surprise lorsque vous nous avez demandé de venir témoigner. Nous vous en remercions. J'ai fait parvenir nos documents au comité en précisant que nous savions que le rapport était presque terminé mais que nous l'exhortions à les distribuer à ses membres. Cependant, nous n'avons pas pu témoigner devant le comité.

Le sénateur Wilson: Ma question va plus loin que cela. Êtes-vous au courant d'un mécanisme par l'entremise duquel les municipalités qui ont peur de ce qui arrivera ont donné leur opinion.

Mme Greene: Non, pas à ce que je sache.

La province d'Ontario aurait sûrement fait appel au ministre pour légaliser les jeux de dés. Je suis certaine que c'est de cette façon que les choses se passeraient. Il est possible que le conseil municipal de Windsor ait demandé la participation de ses citoyens mais je n'en sais rien.

La présidente: Sénateur Wilson, ce serait une bonne question à poser aux hauts fonctionnaires lorsqu'ils comparaitront devant nous mercredi. Je sais que les villes de Windsor et de Montréal ont exercé des pressions en ce qui concerne l'amendement relatif aux jeux de dés.

Je vous remercie de votre exposé de cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-51

From the Quebec Urban Community (CUQ):

Mr. Ralph Mercier, Mayor of Charlesbourg, Past President of
Quebec Urban Community.

*From the St. Lawrence Economic Development Council
(SODES):*

Mr. Marc Gagnon, General Director.

From the United Church of Canada:

Dr. Bonnie Greene, Director of Church and Society.

Concernant le projet de loi C-51:

De la Communauté urbaine de Québec (CUQ):

M. Ralph Mercier, maire de Charlesbourg, ancien président
de la CUQ.

*De la Société de développement économique du Saint-Laurent
(SODES):*

M. Marc Gagnon, directeur général.

De l'Église unie du Canada:

Mme Bonnie Greene, directrice de l'Église et de la Société.

CAI
YC24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 3, 1999

Le mercredi 3 mars 1999

Issue No. 58

Fascicule n° 58

Third meeting on:
Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code,
the Controlled Drugs and Substances Act and the
Corrections and Conditional Release Act

Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code
criminel, la Loi réglementant certaines drogues et
autres substances et la Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 2, 1999*).

The name of the Honourable Senator Joyal substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*March 2, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	*Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 2 mars 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 2 mars 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 3, 1999
(67)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:45 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafseim, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (8).

Other senator present: The Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: Gérald Lafrenière and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 3, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act. (*For full text of Order of Reference, please see Issue No. 55, Wednesday, February 17, 1999.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Chris Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Jodie vanDieen, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chair made an opening statement.

Mr. Yvan Roy made a statement and, together with Chris Ram, Hal Pruden and Jodie vanDieen, answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 3 mars 1999
(67)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présents: Gérald Lafrenière et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 décembre 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 55 du mercredi 17 février 1999.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Chris Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Jodie vanDieen, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait une déclaration.

M. Yvan Roy fait une déclaration et, avec l'aide de Chris Ram, Hal Pruden et Jodie vanDieen, répond aux questions.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 3, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-51, to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators today we will hear from the representatives of the Department of Justice, Mr. Yvan Roy, Mr. Chris Ram, Mr. Hal Pruden, and Ms Jodie vanDieën.

Would you prefer to commence with a short statement, or shall we go directly to questions?

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section: Madam Chairman, we can proceed directly to questions. My colleagues have particular expertise in this area in the hope that we will be able to answer all your questions.

Senator Bryden: Did any of you sit in on our earlier hearings?

Mr. Roy: Senator, I was here with the minister when she appeared before this committee. Mr. Ram and Mr. Pruden were also here when other witnesses appeared before this committee.

Senator Bryden: Having sat through those proceedings, you would have heard the concerns that were raised. Can any of you clarify the concerns raised by other witnesses?

Mr. Roy: I was debriefed by my colleagues on a number of statements and arguments that were made to this committee having to do with gambling. If that is the area you wish me to address, I shall be pleased to do so.

With respect to gambling, the minister was clear when she appeared before this committee that these amendments are narrow and are meant to allow for two types of situations. The first area deals with dice. I am sure that you have heard comments to the effect that perhaps this area should be scrutinized more.

Let me state as clearly as I can that this amendment is for the purpose of allowing provinces, those who are licensed on the basis of section 207 of the Criminal Code to conduct that activity. Under this amendment, charitable institutions are not allowed to conduct that kind of activity. Therefore, it will be for the provinces to make a determination as to whether they wish to add this type of gaming to the mix that is already available. We understand that at least one jurisdiction is interested in doing this for the purpose of making sure that their operation will continue to be able to compete with other operations that are or will be operating on the other side of their border.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, aujourd'hui nous recevons des représentants du ministère de la Justice, M. Yvan Roy, M. Chris Ram, M. Hal Pruden ainsi que Mme Jodie vanDieën.

Est-ce que vous préférez commencer par une courte déclaration, ou bien passons-nous immédiatement aux questions?

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Madame la présidente, nous pouvons passer immédiatement aux questions. Mes collègues sont des spécialistes en la matière, et j'espère que nous serons en mesure de répondre à toutes vos questions.

Le sénateur Bryden: Est-ce que l'un d'entre vous a assisté à nos audiences précédentes?

M. Roy: Sénateur, j'accompagnais la ministre lorsqu'elle a comparu devant le comité. MM. Ram et Pruden ont également eu l'occasion d'accompagner d'autres témoins qui ont comparu devant le comité.

Le sénateur Bryden: Si vous avez assisté à certaines audiences, vous avez dû constater qu'on avait des préoccupations. Pouvez-vous jeter une certaine lumière sur ces préoccupations soulevées par d'autres témoins?

M. Roy: Mes collègues m'ont fait part d'un certain nombre de déclarations et d'arguments présentés devant ce comité en ce qui concerne les jeux de hasard. Si c'est bien ce à quoi vous faites allusion, je peux certainement vous donner des précisions.

En ce qui concerne les jeux de hasard, la ministre a expliqué clairement lorsqu'elle a comparu que ces amendements avaient une portée très étroite et visaient deux types de situations. Pour commencer, les jeux de dés. On a dû vous dire que ce domaine mériterait peut-être plus de réflexion.

Je tiens à préciser que cet amendement a été conçu pour permettre aux provinces, qui détiennent un permis aux termes de l'article 207 du Code criminel, de se livrer à cette activité. Avec cet amendement, les institutions de charité ne sont pas autorisées à se livrer à ce genre d'activité. Par conséquent, les provinces devront décider si elles souhaitent inclure ce type de jeux de hasard avec les autres. Nous savons qu'une province au moins s'intéresse à cette possibilité pour permettre à ses entreprises de concurrencer et d'autres entreprises qui existent ou qui s'installeront de l'autre côté de sa frontière.

To be even clearer, there will be casinos in the state of Michigan, in particular in Detroit, that compete directly with Canadian operations. If the provision of this activity in the U.S. will cause operations being conducted by the province to be unable to compete with the Americans, it was felt by the government and the minister that these amendments would be appropriate. It is certainly not mandatory.

It is our view as a department that this new form of gambling, if operated in one of our Canadian casinos, will not generate more activities. Indeed, there is already a fair bit that can be done with the operations as they are right now. However, if we are to lose business because we cannot provide that, we should be giving Canadian operators the ability to compete on the same level.

As for the other amendment having to do with gambling that is presently before you, this one deals with gambling on international cruise ships. It is the belief of the minister and of the government that this is done for the purpose of allowing tourism to flourish on both coasts.

We believe that the benefits will be greater for the East Coast than for the West Coast.

You also heard from witnesses who favour the amendment. They told you that it is expected that a majority of those who will be making use of the amendment, in the order of 99 per cent, are foreigners coming to Canada for the purpose of spending money on Canadian soil once their journey will have brought them to port.

This should not add to the possibility of Canadians gambling, because Canadians are not the target population with respect to that particular amendment. You will have seen that the amendment is tailored so that only international cruise ships will be affected. The amendment does not permit riverboat gambling by foreign operators on Canadian soil.

What is targeted, senator, is people leaving, typically, from the eastern coast of the United States on a journey that would last from five to seven days, would come into Canadian waters, and go all the way up to possibly Quebec City and Montreal for the purposes of visiting Canadian territory. It is important for those operators of cruise ships to continue their gambling operation.

Canadians are not targeted by this amendment. I would hope, senator, that my statement is not ambiguous in any way, shape or form.

We understand that the opinions expressed to this committee will be the reality. We have consulted with these people. We have consulted with the operators of international cruise ships. We are confident that the amendment will not create more gambling involving Canadians in this country.

[Translation]

Senator Beaudoin: I have just read the brief from the Canadian Bar Association. They have not asked to appear; nevertheless, they have raised seven, eight or nine points, and I would like to have your reaction to those, in view of your expertise in the area. Are you impressed by some points, or are there others that are not

Pour être encore plus clair, des casinos doivent être établis dans l'État du Michigan, et en particulier à Detroit, et ils seront en concurrence directe avec les casinos canadiens. Si à cause de ces circonstances la province était dans l'impossibilité de concurrencer les Américains, le gouvernement et la ministre ont pensé que ces amendements étaient justifiés. Mais ce n'est certainement pas obligatoire.

Le ministère estime que ce nouveau type de jeux de hasard ne provoquera pas un regain d'activité dans nos casinos canadiens. En fait, les casinos actuels peuvent déjà faire beaucoup. Toutefois, si nous risquons de perdre des clients à cause de cela, il est juste de donner aux exploitants canadiens les moyens qui les mettront sur un pied d'égalité avec leurs concurrents.

Quant à l'autre amendement relatif aux jeux de hasard, il porte sur les jeux de hasard à bord des navires de croisière internationaux. La ministre et le gouvernement considèrent que cet amendement devrait favoriser le tourisme sur les deux côtes.

Nous pensons que ces effets seront plus considérables sur la côte Est que sur la côte Ouest.

Certains témoins vous ont dit qu'ils étaient en faveur de cet amendement. Ils vous ont expliqué que 99 p. 100 des gens qui profiteront de cet amendement sont des étrangers qui viennent au Canada et qui dépensent de l'argent sur le territoire canadien.

Autrement dit, cela ne poussera pas les Canadiens à jouer plus qu'ils ne le font actuellement, car ce ne sont pas les Canadiens qui sont visés par cet amendement. Comme vous aurez pu le constater, il vise exclusivement les navires de croisière internationaux. Il n'autorise pas les bateaux exploités par des intérêts étrangers et circulant sur le fleuve à organiser des jeux de hasard sur le territoire canadien.

Sénateur, la population visée, ce sont les touristes américains, principalement de la côte Est, qui font un voyage de cinq à sept jours et pénètrent dans les eaux canadiennes, parfois jusqu'à Québec, et même Montréal, pour visiter le territoire canadien. Ces exploitants de bateaux de croisière tiennent absolument à conserver leurs casinos.

Les Canadiens ne sont donc pas visés par cet amendement. Sénateur, j'espère qu'il n'y a aucune ambiguïté dans ce que je vous dis.

Nous sommes au courant des opinions exprimées devant ce comité. Nous avons consulté ces gens-là; nous avons consulté les exploitants de navires de croisière internationaux. Nous sommes certains que l'amendement n'encouragera pas les Canadiens à jouer plus qu'ils ne le font actuellement.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je viens de lire le mémoire du Barreau canadien. Ils n'ont pas demandé à être entendus, mais ils ont tout de même mis le doigt sur sept, huit ou neuf points, et j'aimerais connaître votre réaction là-dessus étant donné votre expertise dans la matière. Est-ce que certains points vous impressionnent ou

quite relevant? What is your overall response to this letter from the CBA?

Mr. Roy: Unfortunately, I have not read the letter entirely. However, I could comment on the first points raised by the Canadian Bar Association, and come back to the others when I have had the occasion to have a quick look at them.

The change proposed to clause 2 of the bill is relatively minor. During the amendments, it was necessary to shift certain provisions, and this is all we're trying to do. In other words, there is nothing new in this provision, and the CBA's fear that some expressions are too vague is not new. They have raised this issue because the text has not been changed.

As for the vagueness, you know better than anyone else, Senator Beaudoin, that the Supreme Court has decided on a number of occasions what vagueness constitutes, in a general sense. Basically, the test is to know whether it is impossible, given the words used, to have a reasonable legal debate.

I suggest that the expressions here do not raise any constitutional difficulties with respect to the vagueness of the provisions. I would refer you to the *Nova Scotia Pharmaceutical* case, where the basic decision was made by Justice Gauthier, and it was subsequently applied in other cases, carrying through until the *Canadian Pacific* decision in 1997. The test remains the same. In my opinion, there is nothing to fear in this regard. Once again, the text before you is not new. It is old.

Senator Beaudoin: If they were to be right, it would be in current law?

Mr. Roy: That's right.

Senator Beaudoin: It is not in the bill before us?

Mr. Roy: No. As for clause 4, concerning electronic surveillance, I share the CBA's fear that invasive techniques such as that one be used for all kinds of purposes. However, I would suggest to this committee that the offences that would be added to clause 4 to allow electronic surveillance deal with the most pernicious manifestations of prostitution. Basically, all of the offences listed are related to prostitution, and the goal is not to target the prostitutes, but those who manage and finance them. To be specific, these provisions are aimed at the procurers. We believe that electronic surveillance is the way to catch them. Why? Because these people communicate electronically. At the present time, we do not have the means to intercept such communications in order to go after the procurers.

This recommendation came from the provinces who hope, when possible, to use this technique. It is limited by the resources available to governments — because electronic surveillance is

d'autres qui ne sont pas tellement pertinents? Quelle est votre réaction globale à cette lettre du Barreau canadien?

M. Roy: Je n'ai malheureusement pas pris connaissance de la lettre en son entier. Je pourrais cependant commenter sur les premiers éléments soulevés par le Barreau canadien, quitte à revenir aux autres une fois que j'aurai eu l'occasion d'y jeter un rapide coup d'oeil.

Relativement à l'article 2 du projet de loi, le changement proposé est extrêmement mineur. Lors de certains amendements, il a fallu repositionner certaines dispositions et c'est tout ce qu'on essaie de faire. Autrement dit, il n'y a rien de neuf dans cette disposition et la crainte du Barreau canadien que certaines expressions soient trop vagues n'est pas nouvelle. Ils avaient cette crainte parce que le texte n'a pas changé.

Quant au caractère vague, sénateur Beaudoin, vous savez mieux que quiconque que la Cour suprême s'est prononcée à quelques reprises sur ce qui peut constituer quelque chose de vague au sens inconditionnel du terme. Essentiellement, le test est de savoir s'il est impossible, avec les mots utilisés, d'avoir un débat juridique raisonnable.

Je vous dirai que les expressions soulevées ici ne m'amènent pas à croire qu'il y ait une difficulté d'ordre constitutionnel quant au caractère vague de ces dispositions. Je vous référerai à l'affaire *Nova Scotia Pharmaceutical* comme étant la décision de base rendue par le juge Gonthier, qui a par la suite été suivie dans d'autres affaires, se rendant jusqu'à une décision de *Canadian Pacific* en 1997. Le test reste le même. À mon avis, on n'a pas de grandes craintes à avoir de ce côté. Encore une fois, le texte qui vous est présenté n'est pas nouveau. C'est du vieux.

Le sénateur Beaudoin: Si jamais ils avaient raison, ce serait dans le droit actuel?

M. Roy: Voilà.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas dans le projet de loi devant nous?

M. Roy: Non. Pour ce qui est de l'article 4 en matière d'écoute électronique, je partage les craintes du Barreau canadien, à savoir qu'il faut éviter d'utiliser des techniques d'enquête aussi envahissantes que l'écoute électronique pour tout et pour rien. Cependant, je soumettrai à ce comité que les infractions qui seraient ajoutées par l'article 4 au projet de loi pour permettre l'écoute électronique ont trait à la prostitution dans ses manifestations les plus pernicieuses. Essentiellement, toutes les infractions qui sont là tombent dans le domaine de la prostitution et c'est pour s'attaquer non pas aux personnes qui pratiquent la prostitution, mais plutôt à celles qui la génèrent et la financent. En termes clairs, par ces dispositions, on veut s'attaquer davantage aux proxénètes. Nous croyons que le moyen de s'attaquer à ce phénomène est d'utiliser l'écoute électronique. Pourquoi? Parce que les communications entre ces gens se font par des moyens électroniques. À l'heure actuelle, nous n'avons pas de moyens de nous saisir de ces communications aux fins de s'attaquer au phénomène.

C'est une recommandation qui vient des provinces qui souhaitent, lorsque c'est possible, utiliser cette technique. Elle est limitée à la disponibilité des ressources par l'État — car ce sont

very costly — and by the fact that applications must be made before justices, that is justices of the superior court in all the provinces and in Quebec, justices of the Court of Quebec. Such applications are not made to justices of the peace, but to justices who are fully trained to provide governments with conditional authorizations and, if necessary, they can refuse inappropriate applications. We share this concern. However, we believe that this is a small opening and that it is necessary to facilitate investigations in this area.

As for the installation mentioned in clause 5, it should be pointed out that it would be appropriate for the bill to mention covert or open installation. This is a drafting technique. When we discussed this with the drafters as the bill was being drafted, they told us clearly that they were saving words and that the more restrictive concept is usually stated. The less restrictive concept is included by definition, so it is not always necessary to express it. When the concept is broader, that suffices.

Senator Beaudoin: The greater includes the lesser.

Mr. Roy: That is it. The law professor is reminding me of the good old truisms. As for the definition of child prostitution, it is pointed out that it might be desirable to have a maximum sentence of less than five years, perhaps two years would suffice. The position of the government and the minister with respect to child prostitution is that this is a particularly serious offence that must be strictly and thoroughly punished. Many people would argue that five years is not enough, that we should have something much more severe and that equating this offence with soliciting, as is stated in clause 213 — soliciting in the general sense of the term, when adults are involved — seems to us insufficient. I repeat, some people might find that five years is far too little.

I think that five years is appropriate under the circumstances. We are trying to establish a correspondence between the prohibited conduct and the associated sanction. This provision prohibits communicating with anyone in order to obtain the sexual services of someone under 18. Procuring the sexual services of someone under 18 should be punished more severely than mere communication. Communication would be punished by five years rather than 10 years, 14 or even life. Furthermore, dropping it to two years seemed a little weak to us: that is why we propose to keep it at this level.

On fraud related to precious minerals, they say that the proposed reversal of the burden of proof is not appropriate. I would reply that this reversal is fully consistent with the Supreme Court of Canada decision in the *Laba* case. The provision in question was challenged because the previous disposition, which is being replaced by the one before us, provided that the reversal had taken place and that the accused was obliged to prove his innocence. The Supreme Court decided that such a presumption is

des ressources considérables dépensées lors de l'écoute électronique — et par le fait que ces demandes doivent être faites à des juges en chef, c'est-à-dire des juges de la cour supérieure dans toutes les provinces et au Québec, aux juges de la cour du Québec. Ces demandes ne sont pas faites à des juges de paix, mais bien à des juges ayant toute la formation voulue pour imposer des conditions à l'État lorsque c'est nécessaire et, évidemment, qui peuvent refuser des demandes non appropriées. Nous sommes d'accord avec la préoccupation. Nous croyons cependant que c'est une ouverture légère et surtout nécessaire pour faire des enquêtes à cet égard.

Quant à l'installation dont on nous parle à l'article 5, il faut souligner qu'il y aurait lieu, dans le texte de loi, de parler de l'installation secrète ou ouverte. Il s'agit d'une technique de rédaction ici. Lorsque nous avons discuté de cette question avec les rédacteurs au moment de la préparation de ce projet de loi, on nous a indiqué bien clairement qu'on fait d'abord une économie de mots et qu'on va généralement au concept le plus restrictif. Le concept moins restrictif est par définition inclus, alors on n'est pas obligé de toujours dire l'un ou l'autre. Lorsqu'on a le concept qui englobe le plus, on s'en satisfait.

Le sénateur Beaudoin: Le plus comprend le moins.

M. Roy: Voilà. Le professeur de droit me ramène aux bonnes vieilles maximes. Pour ce qui est de la prostitution infantine, on souligne qu'il serait souhaitable d'avoir une sentence maximum inférieure à cinq ans, peut-être que deux ans serait suffisant. La position du gouvernement et de la ministre à l'égard de la prostitution infantine est que ce phénomène particulièrement grave doit faire l'objet d'une réprobation sérieuse et sévère. Plusieurs nous diraient que cinq ans n'est pas suffisant, que nous devrions avoir quelque chose de beaucoup plus sévère que cela et que ramener cette infraction à une infraction de la nature de la sollicitation, telle que nous la retrouvons à l'article 213 — la sollicitation au sens général du terme, lorsque ce sont des adultes qui la font ensemble — nous apparaît comme étant insuffisante. Encore une fois, cinq ans pourrait paraître à plusieurs comme étant beaucoup trop bas.

Je pense que cinq ans est approprié dans les circonstances. On essaie d'établir une adéquation entre le comportement prohibé et la pénalité à y être imposé. En vertu de cette disposition, il est prohibé de communiquer avec quelqu'un aux fins d'obtenir les services sexuels d'une personne de moins de 18 ans. L'obtention de services sexuels d'une personne de moins de 18 ans devrait être punie plus sévèrement que la simple communication. La communication serait punie par cinq ans plutôt que 10 ans, 14 ans ou même la vie. Par ailleurs, descendre cela à deux ans nous semblerait un peu faible: c'est la raison pour laquelle notre proposition serait de le maintenir à ce niveau.

Vous avez les fraudes relatives aux minéraux précieux où on nous indique que le renversement du fardeau de la preuve proposé ici ne serait pas approprié. Mon commentaire là-dessus veut que ce renversement dont on parle est tout à fait conforme à ce que la Cour suprême du Canada a ordonné dans l'affaire *Laba*. La disposition dont il est ici question faisait l'objet d'une contestation car la disposition intérieure, celle qui doit être remplacée par celle-ci, prévoyait que le renversement du fardeau avait lieu et que

unconstitutional. Moreover, the Court stated very clearly that a presumption that makes it possible not to demonstrate a fact but that merely creates a burden of presentation of proof and not a burden of persuasion, would be constitutional. In fact, in its decision the court formulated the proposal that is in the document at hand.

The change in the legislation complies completely with the Supreme Court decision. You are familiar with the read in technique, the Court having said in this decision:

[English]

If you read in those words, the provision will be constitutional.

[Translation]

The provision that we are providing for the words "read in" complies fully with the Supreme Court of Canada's requirements as set out in this case that dates from 1994-95.

I am somewhat confused about the comment on clause 22 on bail hearings, because they talk about reversing the burden in this clause, when, in fact, it is about something else, unless we're not talking about the same clause 22. But in the bill before us, this clause authorizes a justice to order someone to abstain from communicating with a named person while the bail hearing is pending.

What in fact is happening? A person is arrested and held in custody. The Crown has three days to present the person before a justice of the peace for a preliminary hearing. But within 24 hours, the Crown must have the person appear. So there is initially 24 hours and then, 72 hours. During the time between the initial appearance and the bail hearing there is no authority for a judge to order someone to not communicate with certain individuals.

We are thinking particularly of domestic violence cases where the victims may well not want the accused to communicate with them. This provision would authorize a judge, at the time of the first appearance, to order that there be no communication; this covers a gap in the existing legislation.

[English]

Senator Beaudoin: Has Mr. Ram something to say?

Mr. Chris Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I am not sure whether the Canadian Bar Association letter is referring to clause 22 or clause 23. Mr. Roy has just explained clause 23. They refer to clause 22 amending subsection 515(6) of the Criminal Code.

The Chairman: Before you continue, I would point out that the numbering of this is wrong. This brief is identical to the one they sent to the House of Commons and since then the numbering has been changed.

l'accusé devait prouver son innocence. La Cour suprême a déterminé qu'une présomption comme celle-là est inconstitutionnelle. Par ailleurs la cour a dit de façon très claire qu'une présomption qui permet de ne pas démontrer un fait mais qui ne crée qu'un fardeau de présentation de preuve et non pas un fardeau de persuasion, qu'une telle présomption serait constitutionnelle. De fait, la cour a proposé une formulation dans sa décision, reprise dans les textes que vous avez ici.

Il s'agit d'un changement à la loi parfaitement conforme à l'édit de la Cour suprême. Vous serez familiers avec la technique du «read in», la cour disant dans cette affaire:

[Traduction]

Si vous ajoutez ces mots-là, la disposition sera constitutionnelle.

[Français]

La disposition que nous vous proposons a ces mots: «read in», donc parfaitement en conformité avec ce que la Cour suprême du Canada a requis dans cette affaire qui date des années 1994-1995.

Le commentaire au sujet de l'article 22 sur les enquêtes sur cautionnement me laisse un peu perplexe parce qu'on nous parle d'un renversement de fardeau à cet article, quand en fait, le changement prévu, à moins que nous ne parlions pas du même article 22. Mais dans le projet de loi que vous avez devant vous, cet article traite de la possibilité pour un juge d'ordonner à quelqu'un de ne pas communiquer avec cette personne en attendant que l'enquête sur cautionnement ait lieu.

Qu'est-ce qui se passe dans la réalité? Une personne est arrêtée et la personne est détenue. La Couronne a trois jours pour présenter cette personne au juge de paix pour une enquête préliminaire. Mais à l'intérieur d'un délai de 24 heures, la Couronne se doit de faire comparaître la personne. Donc vous avez un premier 24 heures et par la suite, 72 heures. La période entre la comparution et l'enquête sous cautionnement n'est pas couverte pour permettre à un juge d'ordonner à quelqu'un de ne pas communiquer avec certains individus.

On pense en particulier aux affaires de violence conjugale où les victimes voudraient bien que l'accusé n'entre pas en communication avec eux. Cette disposition va permettre au juge, lors de cette première comparution, d'ordonner qu'il n'y ait pas de communication, couvrant un trou qui existe dans la loi.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que M. Ram a quelque chose à dire?

M. Chris Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je ne sais pas si la lettre de l'Association du Barreau canadien se réfère à l'article 22 ou à l'article 23. M. Roy vient de nous expliquer l'article 23. Il s'agit de l'article 22, qui modifie le paragraphe 515(6) du Code criminel.

La présidente: Avant que vous ne continuiez, j'aimerais signaler une erreur dans la numérotation. Ce mémoire est identique à celui qui a été envoyé à la Chambre des communes, et depuis lors on a changé la numérotation.

Mr. Ram: I beg your pardon. My briefing book is out of date, so I am using the same numbering system as they did. Therefore, the two mistakes cancel each other.

They are speaking to what was previously clause 22 and which is now clause 21 of the bill. The amendment to section 516(6) simply removes a reference to subsection 5(4) of the Controlled Drugs and Substances Act from the section because it was inadvertently included before. The reference in the Criminal Code provision is to offences that can lead to a life sentence, and the offence in subsection 5(4) in the Controlled Drugs and Substances Act is a maximum five-year offence. Therefore, it was included incorrectly. The only change to 515(6) is to remove that incorrect cross-reference.

The thrust of the Canadian Bar Association submission may be concerns about section 516 that are not being amended by the bill.

Mr. Roy: Regardless of whether they are talking about clause 21 or clause 22, the concern does not arise. There is no provision in here that reverses the burden at bail hearings. I do not understand where they are coming from with this.

I was at this point in the letter, Senator Beaudoin, when you asked the question. I have not yet read the other provision.

Senator Beaudoin: Perhaps we should proceed to questions from other senators.

Senator Wilson: I have a few questions arising out of yesterday's hearings. With regard to gambling and dice games, it was pointed out that the provinces are in a serious conflict of interest because both the regulation of gambling and the interpretation of the exemptions in the Criminal Code rest with them. However, the provinces are becoming increasingly dependent on the revenues that accrue from the dice games. In recent months in both B.C. and Ontario, the provinces have overridden decisions of some democratically elected municipal councils in order to allow this expansion.

What are your views on that? Municipalities are fearful of what will happen to the community. Have they had any input into these amendments?

Mr. Roy: One of the proposed amendments should not concern the communities in any way, shape or form because the target population is not Canadians. That is the amendment concerning cruise ship gambling.

Senator Wilson: I am not addressing that one.

Mr. Roy: Therefore, we are talking about dice. With respect to dice, the purpose of the amendment is to allow, where appropriate — and this is a decision to be made by the provinces — their own operations to compete with operations that exist across the border.

The arrangement we currently have with the provinces with respect to gambling goes back to 1985. Indeed, the documents that support this arrangement are part of the records of this house. The discussions took place before this committee in 1985.

M. Ram: Je vous en demande pardon. Ma documentation n'est pas à jour; je continue à utiliser l'ancien système. Dans ces conditions, ces deux erreurs s'annulent mutuellement.

Ce dont ils parlent, c'est de l'ancien article 22, qui est maintenant l'article 21 du projet de loi. L'amendement au paragraphe 516(6) supprime simplement une référence au paragraphe 5(4) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances qui y avait été incluse par inadvertance. La référence à la disposition du Code criminel porte sur des infractions qui sont passibles d'un emprisonnement à vie, et l'infraction prévue au paragraphe 5(4) de la loi réglementant certaines drogues et autres substances est passible d'un maximum de cinq ans. Autrement dit, cette mention était incorrecte. La seule chose qui change dans le paragraphe 515(6), c'est qu'on supprime cette référence inexacte.

Il est possible que le mémoire de l'Association du Barreau canadien s'inquiète de certaines dispositions de l'article 516 qui ne sont pas modifiées par le projet de loi.

M. Roy: Qu'il s'agisse de l'article 21 ou de l'article 22, c'est une préoccupation qui n'a pas de raison d'être. Il n'y a rien là qui inverse le fardeau de la preuve lors des audiences sur le cautionnement. Je ne comprends pas leur position dans ce cas-là.

J'en étais à ce passage-là de la lettre, sénateur Beaudoin, quand vous avez posé la question. Je n'ai pas encore lu le reste.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être pourrions-nous laisser les autres sénateurs poser des questions.

Le sénateur Wilson: J'ai des questions au sujet de ce que nous avons entendu hier. À propos des jeux de hasard et de dés, on nous a dit hier que les provinces avaient un conflit d'intérêts très grave, étant responsables à la fois de la réglementation des jeux de hasard et de l'interprétation des exemptions du Code criminel. Toutefois, les provinces comptent de plus en plus sur les revenus qu'elles tirent des jeux de dés. Depuis quelques mois, en Colombie-Britannique et en Ontario, certains conseils municipaux démocratiquement élus ont vu leurs décisions annulées par les provinces, et cela a ouvert la voie à ce type d'expansion.

Qu'en pensez-vous? Les municipalités s'inquiètent des effets que cela aura pour la communauté. Leur a-t-on demandé leur avis avant de formuler ces amendements?

M. Roy: Un des amendements n'a rien à voir avec les communautés, puisqu'il ne vise pas les Canadiens. Il s'agit de l'amendement sur les casinos à bord des bateaux de croisière.

Le sénateur Wilson: Ce n'est pas de celui-là que je parle.

M. Roy: Dans ce cas, il s'agit des jeux de dés. Cet amendement a pour effet de permettre, lorsque c'est justifié — et la décision doit être prise par les provinces — les casinos des provinces à concurrencer les casinos de l'autre côté de la frontière.

L'accord sur les jeux de hasard que nous avons actuellement avec les provinces remonte à 1985. En fait, les documents qui ont étayé cet arrangement font partie des archives de cette Chambre. Ce sont des discussions qui ont eu lieu devant ce comité même en 1985.

At the end of the day, it is for the provinces to decide whether they wish to use certain forms of gambling or not. I do not agree that there is a conflict of interest. The provinces, like any other government, have to be accountable to the population for what they are doing. Every time you make a policy choice of some sort, you must balance competing interests, which does not mean you yourself are in a conflict of interest position.

Provinces, whether it be Ontario, Quebec or British Columbia, if and when this amendment is passed, will have to determine whether this is appropriate for their community, taking into account what the people in the province think, including both those who are against gambling and those who say this is a way of generating some revenues for the provinces. In the case of some provinces that have their operations close to the border, one of the considerations for them will be whether they will lose business because people will cross the border in order to do this. This will be but one consideration that the provinces must take into account.

Someone mentioned conflict of interest. Every time you, as honourable senators, or we, as advisers to the government, must make a policy decision, there are always conflicts of interest, if we consider conflict of interest in its very broad sense — that there is an interest to do something in one direction and an interest to do something in another direction. At the end of the day, the government will make the decision, and they are accountable to their electorate, for the decision they make. This amendment does not say that you must do it, but that you can do it if you think it is appropriate.

Senator Wilson: Citizens generally have looked at the federal government as a gatekeeper for the public good. Gambling was for the public good, and that is why these exemptions are apparently meant to be for the public good. I received interventions from the regions of Thunder Bay and Timmins which do not compete with any places in the states, and yet this policy will apply to them. You say the decision will be theirs. However, my question is: If this committee were to request a review of the social, economic and legal aspects of this on a community before we proceed, what would be your response? We have no idea what the impacts will be on isolated, vulnerable communities that may look upon this as a wonderful source of revenue without considering the social impacts. Have any such studies been done?

Mr. Roy: Perhaps Mr. Pruden, who is our expert on gambling, can tell you a little bit more about studies that have been done.

With respect to your question, more specifically, this amendment is certainly not intended by the minister to allow more gambling in this country.

Senator Wilson: That may not be the intention, but I am asking about the effect of it. Have we considered that?

En fin de compte, c'est aux provinces de décider si elles souhaitent exploiter certaines formes de jeux ou pas. Je ne suis pas d'accord quand vous dites qu'il y a un conflit d'intérêts. Les provinces, tout comme n'importe quel autre gouvernement, sont responsables de leurs actes devant la population. Chaque fois qu'on prend une décision sur la politique à suivre, il faut tenir compte d'intérêts divergents, mais cela ne signifie pas qu'il y ait conflit d'intérêts.

Lorsque cet amendement sera adopté, s'il l'est, les provinces, qu'il s'agisse de l'Ontario, du Québec ou de la Colombie-Britannique, devront déterminer si cela convient à leurs communautés, et pour ce faire elles tiendront compte de l'opinion de la population, de l'opinion de ceux qui sont contre les jeux de hasard et de l'opinion de ceux qui y voient un moyen de recueillir des fonds pour la province. Les provinces qui ont des casinos à proximité de la frontière devront tenir compte également des clients qu'elles pourraient perdre en prenant une telle décision. C'est une des multiples considérations.

Quelqu'un a parlé de conflit d'intérêts. Chaque fois que vous, honorables sénateurs, ou nous, conseillers du gouvernement, prenons une décision sur la politique à suivre, il y a toujours conflit d'intérêts si on interprète le terme d'une façon très large: il y a d'une part un intérêt qui va dans un sens et de l'autre un intérêt qui va dans l'autre sens. En fin de compte, c'est le gouvernement qui devra prendre la décision, et le gouvernement est responsable de cette décision devant son électorat. Cet amendement ne force personne à le faire, mais si vous jugez que c'est justifié, il vous en donne la possibilité.

Le sénateur Wilson: D'une façon générale, les citoyens considèrent que le gouvernement fédéral est le gardien du bien public. On a jugé que les jeux de hasard allaient dans le sens du bien public, et c'est la raison pour laquelle ces exemptions semblent aller dans le sens du bien public. Les régions de Thunder Bay et de Timmins, qui ne sont en concurrence avec aucun État américain, m'ont contactée à ce sujet, car cette politique les affecte également. Vous dites que la décision leur appartiendra. Toutefois, je vous pose la question suivante: si, avant de continuer, ce comité demandait un examen approfondi des répercussions sociales, économiques et juridiques que cela pourrait avoir sur la communauté, qu'est-ce que vous en penseriez? Nous n'avons aucune idée des répercussions sur des communautés isolées et vulnérables. Elles pourraient considérer que c'est une merveilleuse source de revenus sans s'inquiéter des répercussions sociales. Est-ce que de telles études ont été effectuées?

M. Roy: Peut-être M. Pruden, notre expert en jeux de hasard, pourra-t-il vous parler un peu des études qui ont été faites.

Mais vous posez une question plus précise, et je peux vous dire que la ministre n'a certainement pas l'intention, avec cet amendement, de favoriser la prolifération des jeux de hasard dans le pays.

Le sénateur Wilson: Ce n'est peut-être pas son intention; je vous parle des répercussions. Est-ce que nous les avons envisagées?

Mr. Roy: We are not certain that casinos will expand for the purpose of adding this kind of an operation. Operators have a certain amount of space in their casino and they must make a decision as to whether they will put in slot machines, other forms of gambling, or some dice games. Once they do that, they must eliminate other forms of gambling or have fewer of them.

You may say that having dice games as part of the gambling mix in a particular place will increase gambling, but we are not convinced that is the case. That is certainly not the basis for the proposed amendment. Whether gambling is a good or a bad thing for Canada is certainly not for me to say.

Senator Wilson: What would you think about a public, federal review of the social economic impacts before we get into this?

Mr. Roy: May I ask you in return: Would the study you are talking about be about dice games alone?

Senator Wilson: Hopefully it will be broader than that, but this would precipitate the study.

Mr. Roy: If you are only talking about dice games, I do not believe the impact can be that great. It simply cannot, because there is just so much space that you have in order to be controlled by the province.

Senator Wilson: Your study needs to be broader.

Mr. Roy: If it is broader, then you are looking at the whole question of whether gambling is a good thing.

Senator Wilson: I am thinking of an isolated, northern community.

Mr. Roy: Before we do something like that, I would invite you to go back to the debate and the documents filed in this committee in 1985 when there was an agreement reached between Canada and the provinces in exchange for some large amounts of money. There was an agreement made that Canada would present legislation and make its best efforts to pass that legislation. This is the code that we have right now. If I am not mistaken, there is a clause in that agreement to the effect that all of the parties agree that they will not raise Crown immunity should there be a court challenge. In other words, this is a matter that may end up before the courts.

My sense, honourable senator, is that, unless we have good evidence that this is actually causing significant problems in this country, we are better to leave this agreement the way it is. Again, I insist on the fact that dice games are not, by our best assessment, estimation, evaluation, going to increase gambling in this country. This amendment is presented only for the purpose of putting Canada in a position to compete on an equal footing.

Perhaps Mr. Pruden could add to my answer, being the expert that he is.

Mr. Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I know something about the law related to gambling but I am certainly no expert in relation to sociological or economic research, although I am aware of some

M. Roy: Nous ne sommes pas certains que les casinos s'agrandiront pour offrir ce type de jeux de hasard. Les exploitants disposent d'un certain espace dans leurs casinos, et ils devront décider d'installer des appareils à sous, d'autres types de jeux de hasard ou des jeux de dés, ou de ne pas le faire. Une fois cette décision prise, ils seront forcés d'éliminer d'autres types de jeux ou de réduire leur nombre.

Vous pensez peut-être que les gens joueront plus s'ils ont la possibilité de jouer aux dés, mais nous n'en sommes pas convaincus. En tout cas, ce n'est pas la raison de cet amendement. Cela dit, ce n'est pas à moi de décider si les jeux de hasard sont une bonne ou une mauvaise chose pour le Canada.

Le sénateur Wilson: Que pensez-vous de l'idée de faire un examen public, fédéral, des répercussions socioéconomiques avant de nous engager?

M. Roy: Puis-je vous demander si cette étude porterait exclusivement sur les jeux de dés?

Le sénateur Wilson: Il faut espérer que cela irait plus loin, mais si on mentionnait les jeux de dés, l'étude irait certainement plus vite.

M. Roy: Si vous parlez uniquement des jeux de dés, je ne pense pas que cela puisse avoir un tel impact. Ce n'est pas possible, parce que le contrôle de la province est considérable.

Le sénateur Wilson: Il faut que cette étude aille plus loin.

M. Roy: Si elle va plus loin, cela remet en question toute la question des jeux de hasard.

Le sénateur Wilson: Je pense en particulier à une communauté isolée dans le Nord.

M. Roy: Avant de se lancer dans une telle étude, je vous inviterais à vous référer aux discussions et aux documents présentés à ce comité en 1985. À l'époque, le Canada et les provinces s'étaient mis d'accord, et de grosses sommes d'argent avaient changé de main. Le Canada avait convenu de déposer un projet de loi et de faire tout son possible pour le faire adopter. C'est le code que nous avons actuellement. Si je ne me trompe pas, il y a dans cet accord une clause dans laquelle les parties s'engagent à ne pas invoquer l'immunité de la Couronne en cas de contestation judiciaire. Autrement dit, c'est une question qui pourrait fort bien aboutir devant les tribunaux.

À mon avis, honorable sénateur, à moins d'avoir de très bonnes raisons de penser que cela pose des problèmes majeurs, nous ferions mieux de laisser cet accord inchangé. Je le répète encore une fois et j'insiste: d'après toutes nos évaluations et projections, tout ce que nous avons examiné nous porte à croire que cela ne poussera pas les gens à jouer plus qu'ils ne le font actuellement. La seule chose, c'est que cet amendement devrait permettre au Canada de concurrencer les autres casinos sur un pied d'égalité.

Peut-être M. Pruden a-t-il quelque chose à ajouter, car c'est un expert.

M. Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je m'y connais un peu en droit des jeux de hasard, mais je suis loin d'être expert dans les domaines socio-économiques. Cela dit, je sais que

of the research that has been done. I know that the Province of Nova Scotia is the only province in Canada which has legislation requiring an annual report on the state of gambling in that province. In that annual report, they touch on developments in other parts of Canada. They include, I understand, some sociological research on impacts as well as economic impacts.

Other provinces, while it is not in their legislation, are interested in doing research into the impacts of gambling in their communities and on specific populations within their communities. I believe Alberta was mentioned as a province which has looked specifically at the impact of gambling in their province on First Nations and aboriginal people.

In terms of a broad overview, one would have to recall that the provinces already are not only involved with the gambling operations that they conduct, and the licensing that they do for charitable or religious organizations that have gambling, but they also deliver the health services to people who may have developed a gambling problem. They are interested themselves in social and health issues and delivering services to those people who develop an addiction or a problem with gambling, so certainly they have a very strong interest in the area, and I believe that it would be important to include provinces if there is a study of gambling. I am sure they would be rather upset if they were left out of that kind of research when they are the ones heavily involved, not only in gambling operations and licensing, but also in health services.

Senator Wilson: In other words, the provinces are interested in picking up the pieces when someone is an addict. That says nothing to me about prevention of the problem.

Mr. Roy, you mentioned that there needs to be good evidence. My point is that we do not have a mechanism for eliciting good evidence at this point.

Senator Moore: I wish to ask you about clause 9 of the bill. In the first part, section 227 of the act is repealed.

Mr. Roy: Yes.

Senator Moore: Then clause 9(2) makes the repeal of section 227 applicable to cases that come within the year-and-a-day period when clause 9 comes into force, retrospectively, but not to cases where the limitation period has actually run out.

There would probably be violations of the Charter if clause 9 involved a retroactive application. There may be concerns that clause 9 will encounter some serious Charter challenge, should be it become law, because of its retrospective application.

Could you tell the committee why you believe that there is a solid argument to be made against a successful Charter challenge to this proposed provision?

Mr. Roy: Generally speaking, it would be understood in law that a provision applies prospectively only. That is to say, we are looking at the situation at the time of the commission of the

certaines recherches ont été effectuées. Je sais par exemple que la province de la Nouvelle-Écosse est la seule province canadienne où une loi exige un rapport annuel sur la situation des jeux de hasard dans la province. Dans ce rapport annuel, on parle de ce qui se passe dans d'autres régions du Canada et également, si je ne me trompe pas, des recherches sociologiques et économiques effectuées.

Il y a d'autres provinces qui n'ont pas de loi dans ce sens, mais qui s'intéressent aux répercussions des jeux de hasard sur les communautés et, en particulier, sur certaines populations. Je crois qu'on cite l'Alberta, où le gouvernement s'est penché sur les répercussions des jeux de hasard sur les Premières nations et les autochtones.

Quant à une étude généralisée, il faut se souvenir que les provinces ont déjà des activités dans ce domaine. Non seulement elles exploitent des casinos, mais également elles réglementent les jeux de hasard des organismes de charité et des organismes religieux. De plus, elles offrent des services aux gens pour qui le jeu est devenu un problème. Les provinces s'intéressent directement à toutes les questions sociales, à la santé, et elles offrent des services aux gens qui ont un problème d'accoutumance. À de nombreux égards, les provinces sont donc directement intéressées, et je pense qu'il serait difficile d'étudier les effets du jeu sans leur participation. En fait, je pense qu'elles seraient très mécontentes si on les écartait d'une telle étude, car elles sont directement concernées, pas seulement lorsqu'il s'agit des casinos et des permis de jeu, mais également pour tout ce qui a trait aux services de santé.

Le sénateur Wilson: Autrement dit, les provinces sont prêtes à recoller les pots cassés lorsque quelqu'un a développé l'accoutumance. Cela ne règle pas le problème de la prévention.

Monsieur Roy, vous avez dit qu'il fallait de bonnes preuves. Ce que je dis, c'est qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme permettant d'obtenir de telles preuves.

Le sénateur Moore: J'aimerais en savoir davantage sur l'article 9 du projet de loi. Dans la première partie de cet article, on abroge l'article 227 de la loi.

M. Roy: C'est exact.

Le sénateur Moore: Mais ensuite, au paragraphe 9(2), on dit que l'article 227 abrogé s'applique aux cas survenus dans la période d'un an et un jour après l'entrée en vigueur de l'article 9, mais pas aux cas dans lesquels la prescription est expirée.

Si l'article 9 est appliqué de façon rétroactive, cela pourrait probablement être une violation de la Charte. Certains s'inquiéteront peut-être de ce que l'article 9 pourrait être contesté sous le régime de la Charte, si le projet de loi est adopté, en raison de son application rétroactive.

Pourriez-vous expliquer au comité pourquoi, à votre avis, une contestation de cet article proposé sous le régime de la Charte serait déboutée?

M. Roy: D'une façon générale, en droit, les dispositions ne s'appliquent pas de façon rétroactive. Cela signifie que l'on applique l'état du droit au moment où le délit a été commis. Pour

offence. To make this more palatable, for example, if the proposed section 9 were to come into force on July 1, without paragraph 2, the application of section 227 would not be possible for offences committed after the coming into force of the section. As of July 2, 1999, the repeal of the section would only apply if someone were to cause an injury that would produce the death of someone more than a year later.

Given the state of science, it was suggested that it would be important and appropriate to push this date back as far as possible so that people who commit this kind of offence could be captured by the homicide provisions of the Criminal Code as much as possible. We have looked into this very carefully. If it is prospective only, there is no Charter problem. However, you increase your risk as you move the date backwards.

Returning to my example of July 1, 1999 and the coming into force of this bill, if the behaviour we are talking about that has produced the death were to have taken place, say, in 1997 — that is, before the year-end date — then our assessment is that the Charter risks are considerable. Why? Because the statute of limitation has run out and you have a vested right, given your situation. For example, you committed an offence in 1997; we are now on March 2, 1998. The statute of limitation has expired and you cannot be charged with murder. This is part of vested rights.

The situation described in clause 9(2) is more complicated. We are suggesting that the status of the person has not crystalized because the facts that give rise to the eventual offence took place within that year. That is to say, they do not have a right that has accrued to them. Why? Because before that right was vested in them, Parliament decided that it did not exist any more.

We believe that good Charter arguments can be made if the issue is raised by someone before a court of law. Why? Because they do not have that vested right. That is, that right has not accrued to them yet. Their status has not changed because of the operation of the law. However, in other cases where their status has changed because of the operation of the law and the right has accrued to them, then we think that there would be significant Charter problems. They would probably be so significant that it would be difficult for the government to present an argument in order for this to be maintained constitutionally. In those circumstances, our minister has clearly indicated that she does not wish to have a provision of this sort going forward. Therefore, we have drafted this amendment that we think pushes the envelope back as much as it can, given the current state of the law.

Senator Joyal: I wish to return to the issue raised by Senator Wilson. I am not sure that I totally understood the implication of her question. If I read the clause of the bill that deals with "dice game," my understanding is that it would be restricted only to casinos. As Senator Wilson mentions, a small town such as Timmins or Rimouski, or some other small town, could not apply at the lottery and game department for a permit to organize a municipal dice game to raise funds for whatever reason. As I

faciliter la compréhension, disons par exemple que si l'article 9 proposé entrerait en vigueur le 1^{er} juillet, sans l'ajout du paragraphe (2), l'article 227 ne pourrait pas s'appliquer aux infractions commises après l'entrée en vigueur de l'article. À compter du 2 juillet 1999, l'abrogation de l'article ne s'appliquerait que si la victime des faits mourait plus d'un an plus tard.

Compte tenu de l'état actuel de la science, on nous a dit qu'il vaudrait mieux repousser cette date aussi loin que possible afin que les personnes qui commettent de telles infractions soient assujetties, dans toute la mesure du possible, aux dispositions du Code criminel en matière d'homicide. Nous avons étudié la question très sérieusement. Si la disposition ne s'applique pas de façon rétroactive, elle n'entre pas en conflit avec les dispositions de la Charte. Toutefois, le risque augmente lorsque la date est repoussée.

Pour revenir à mon exemple du 1^{er} juillet 1999 et de l'entrée en vigueur de ce projet de loi, si les faits qui ont provoqué la mort avaient été commis en 1997, supposons — c'est-à-dire avant la fin de la période — nous estimons que dans un tel cas les risques de contestation sous le régime de la Charte seraient considérables. Pourquoi? Parce que la prescription est écoulée et parce que, compte tenu de la situation, il existerait un droit acquis. Par exemple, supposons que vous avez commis une infraction en 1997; nous sommes maintenant le 2 mars 1998. La prescription est expirée, et vous ne pouvez plus être accusé de meurtre. Cela fait partie des droits acquis.

La situation décrite au paragraphe 9(2) est plus complexe. Ce que l'on dit, c'est que le sort de la personne n'est pas réglé parce que les faits qui ont mené à l'infraction se sont passés cette année-là. Cela signifie qu'il n'existe pas de droit acquis. Pourquoi? Parce qu'avant que le droit soit acquis, le Parlement a décidé que ce droit n'existait plus.

Nous croyons qu'il serait possible d'invoquer de façon valable les dispositions de la Charte en cas de contestation devant un tribunal. Pourquoi? Parce qu'il n'y aurait pas de droit acquis. Le fonctionnement de la loi n'a pas modifié le statut du délinquant. Toutefois, il y a d'autres cas où le statut du délinquant est modifié en raison du fonctionnement de la loi et de la question des droits acquis, et c'est là que pourraient se poser des problèmes importants quant aux dispositions de la Charte. Les problèmes pourraient être si graves qu'il pourrait être difficile pour le gouvernement de défendre le maintien de la mesure, du point de vue constitutionnel. Dans de tels cas, notre ministre a clairement indiqué qu'elle ne veut pas faire adopter de telles dispositions. Par conséquent, nous avons rédigé cette modification qui repousse aussi loin que possible la date, compte tenu de l'état actuel du droit.

Le sénateur Joyal: Permettez-moi de revenir sur la question posée par le sénateur Wilson. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris toutes les ramifications de sa question. À la disposition du projet de loi qui traite des jeux de dés, je comprends que cette mesure ne s'appliquerait qu'aux casinos. Comme nous l'a mentionné le sénateur Wilson, une petite ville comme Timmins ou Rimouski, entre autres, n'aurait pas le droit de présenter une demande de permis à la direction des loteries et jeux afin

understand the proposed legislation, it would be restricted to casinos where the province already operates other games, as you have described for us. It is not an open-ended kind of authorization for the province to authorize municipalities or volunteer organizations to raise money. I do not believe there are casinos in the towns mentioned by Senator Wilson. Are there provincial casinos there?

Senator Wilson: Yes, but the proposed legislation says “dice games.” It is one line.

Senator Joyal: I understood that the bill restricted this to provincially run casinos. However, from the intervention of Senator Wilson, I could draw the conclusion that there is the possibility that provinces could grant the operation of dice games for whomever they feel it would be proper. I understood the bill differently. I felt that it was restricted to provincially run casinos. Am I right or wrong?

Mr. Roy: You are completely right. Actually, Mr. Pruden, our expert in the field, can give you a fuller explanation as to how this is to operate.

In short, the answer is, “yes.” This type of game must be operated and managed by the provinces. It will not be possible to licence charitable organizations or religious organizations to run this kind of operation. As the legislation is drafted, it is simply not possible.

Mr. Pruden: Under section 207(4) of the Criminal Code, there are certain things that a province is permitted to do in its range of legal gambling activities that a province cannot license someone else to do. Included in this list would be slot machines, which we find in provincial government casinos and which some provinces choose to place at other locations. This amendment will place “dice games” in the same situation. In other words, the province can operate the dice games where it chooses to operate them, but it cannot license someone else to conduct and manage those dice games.

It is possible that the provincial government would make a decision — in consultation with municipalities or however it chooses to come to a decision in balancing what it wants to do with gambling — to locate a provincial government casino or a dice game in a licensed charity casino that has table games operated by the charity, but the province must do that. It must take into account the interests of its provincial residents and the public.

That brings us back to a question that was asked earlier about the impact on municipalities regarding this issue.

At the end of the day, it is important to remember that, legally, municipalities are a creation of provincial statute. There are cases in British Columbia where the province is at odds with some of its municipalities and it may be that the province will choose to use its powers to deal with municipalities to come to a conclusion that balances the interests of the whole province with those of one particular municipality. Alternatively, the municipality may sway

d’organiser un jeu de dés municipal destiné à récolter des fonds pour une activité quelconque. Si j’ai bien compris la mesure législative proposée, seuls pourraient exploiter des jeux de dés les casinos des provinces où on exploite déjà d’autres jeux, comme vous nous l’avez décrit. La province n’aurait pas l’autorisation de permettre aux municipalités ou aux organismes bénévoles de lever des fonds par ce moyen. Je ne crois pas qu’il existe de casinos dans les villes mentionnées par le sénateur Wilson. Existe-t-il des casinos provinciaux dans ces villes?

Le sénateur Wilson: Oui, mais dans la mesure proposée on parle de jeux de dés.

Le sénateur Joyal: D’après ce que je comprenais, le projet de loi limitait cette activité aux casinos exploités par les provinces. Toutefois, d’après ce qu’a dit le sénateur Wilson, je pourrais en conclure qu’une province pourrait accorder à qui bon lui semble la permission d’exploiter des jeux de dés. Je faisais une lecture différente du projet de loi. J’avais l’impression que cela se limitait aux casinos exploités par les provinces. Ai-je tort ou ai-je raison?

M. Roy: Vous avez tout à fait raison. En fait, M. Pruden, notre expert du domaine, peut vous donner une explication plus complète de cette disposition.

En bref, je vous répondrai par l’affirmative. Ce genre de jeu doit être mis sur pied et exploité par les provinces. Il ne sera pas possible d’octroyer des licences à des organismes de charité ou à des organismes religieux pour exploiter ce type d’activité. D’après le libellé de la mesure législative, ce n’est tout simplement pas possible.

M. Pruden: Sous le régime du paragraphe 207(4) du Code criminel, il existe certaines activités de jeux légitimes que la province a le droit d’exploiter, mais qu’elle ne peut permettre à quelqu’un d’autre d’exploiter au moyen d’une licence. Dans la liste de ces activités, il y a les appareils à sous, que l’on trouve dans des casinos exploités par des gouvernements provinciaux et que certaines provinces choisissent d’exploiter à d’autres endroits. Grâce à cet amendement il en ira de même des jeux de dés. Autrement dit, la province pourra exploiter des jeux de dés là où elle le choisit, mais elle ne pourra octroyer de licences à d’autres pour mettre sur pied et exploiter ces jeux de dés.

Le gouvernement provincial pourrait décider — en consultation avec les municipalités ou selon sa volonté en matière d’exploitation du jeu — d’exploiter un casino provincial ou un jeu de dés dans un casino caritatif titulaire d’une licence qui exploite des tables de jeux. Mais la province doit tenir compte de l’intérêt de la population de la province.

Cela nous ramène à la question qui a été posée précédemment sur les répercussions que pourrait avoir cette question sur les municipalités.

En fin de compte, il ne faut pas oublier que les municipalités sont, du point de vue légal, des créatures issues de lois provinciales. En Colombie-Britannique, la province est en conflit avec certaines de ses municipalités dans des dossiers, et elle pourrait choisir d’invoquer ses pouvoirs auprès des municipalités pour appliquer une solution qui constitue un juste milieu entre les intérêts de la province et ceux de la municipalité. Par contre, la

the province in its opposition to a particular form of gambling within the municipality. That is a matter for provincial balancing.

Dice games will be very similar to slot machines. The province can operate them. The province cannot licence anyone else to operate them.

The Chairman: Some of our provinces are not noted for listening to the desires of their municipalities.

Mr. Ram: If we look at the amendment and the provision of the Criminal Code into which it is being inserted, we will see that it actually moves dice games from paragraph 207(4)(a), which are games that are prohibited under all circumstances, to paragraph 207(4)(c), which are games that the provinces can conduct and manage but not license to others. The operative words are “conduct and manage.” The province must exercise a high degree of control over the game.

Senator Joyal: I thank you for that answer. I originally thought that it was the application of the principle that, once you have received the authorization to do it, you cannot authorize anyone else in lieu of you.

I am concerned that it be clearly established that, considering the implications of regulating and monitoring dice games, a province could not authorize a municipality, in an area where there are no casinos, to licence the operation of games using the rationale that they do not compete with the casinos in the large cities, as they grant licences for charity lotteries and that sort of thing. To me, those are two different things. I want it to be clearly established that a province cannot license anyone else to conduct dice games, just as they cannot license slot machines or other games that already have authorization. We would be totally changing “the economy” of the authorization given if we are opening the door to what Senator Wilson has said, that at a point in time it will become a new way to raise money for municipalities without competing with provincial casinos.

Mr. Roy: If that were to be the case, that would clearly be problematic. However, dice games are to fall into the same category as slot machines, and these must be operated by the province. You cannot license someone to do this on your behalf. That is what the law provides, and that is what this amendment would be doing. You are not licensing someone to do this; you are operating this yourself.

Senator Bryden: Would you reread the part of the section that you read before? I did not bring my code with me.

Mr. Ram: The amendment takes the words “dice games” out of paragraph 207(4)(a) and inserts them into paragraph 207(4)(c). I believe section 206 deals with the offences.

Senator Bryden: That list specifies what the province may do. One of those items relates to slot machines.

Mr. Roy: This removes this from the list of games that are completely prohibited.

municipalité pourrait l'emporter sur la province dans son opposition à l'exploitation d'une certaine forme de jeu dans la municipalité. C'est une question d'équilibre pour la province.

Le cas des jeux de dés sera très semblable à celui des appareils à sous. La province peut les exploiter mais ne peut autoriser par licence quelqu'un d'autre à en faire autant.

La présidente: Certaines de nos provinces ne sont pas renommées pour accéder aux vœux de leurs municipalités.

M. Ram: Si vous regardez l'amendement et la disposition du Code criminel où il est incorporé, vous verrez que les jeux de dés passent de l'alinéa 207(4)a), dans lequel se trouve la liste des jeux interdits dans tous les cas, à l'alinéa 207(4)c), dans lequel sont mentionnés les jeux que les provinces peuvent mettre sur pied et exploiter, mais pour lesquels elles ne peuvent délivrer de licences d'exploitation à d'autres. Les mots clés sont «mettre sur pied et exploiter». La province doit exercer un contrôle très fort du jeu.

Le sénateur Joyal: Merci de votre réponse. Je croyais à l'origine qu'on y appliquait le principe voulant qu'une fois que vous avez reçu l'autorisation vous ne pouvez autoriser personne à le faire à votre place.

Compte tenu des répercussions de la réglementation et de la surveillance des jeux de dés, j'aimerais qu'il soit clairement établi qu'une province ne peut autoriser une municipalité à octroyer des licences pour l'exploitation de jeux comme elle le fait pour les loteries caritatives, par exemple, dans les régions où il n'existe pas de casinos et qui ne peuvent, de ce fait, faire concurrence aux casinos des grandes villes. Pour moi, ce sont là deux choses différentes. Je voudrais qu'il soit clair qu'une province ne peut octroyer de licences à personne pour l'exploitation de jeux de dés, tout comme elle ne peut octroyer de licences à l'égard d'appareils à sous ou d'autres jeux qui sont déjà autorisés. Cela changerait tout à fait l'économie de l'autorisation déjà consentie, si l'on adoptait la mesure suggérée par le sénateur Wilson, pour permettre aux municipalités, à un moment donné, d'exploiter ce nouveau moyen de lever des fonds sans faire concurrence aux casinos provinciaux.

M. Roy: Si c'était le cas, cela poserait un problème, de toute évidence. Toutefois, les jeux de dés relèveront de la même catégorie que les appareils à sous et devront, de ce fait, être exploités par la province. Celle-ci ne pourra octroyer de licences à d'autres organisations pour exploiter ces jeux pour elle. C'est ce que prévoit la loi, et c'est l'effet qu'aura cet amendement. Les provinces devront exploiter ces jeux elles-mêmes et ne pourront octroyer de licences à des mandataires.

Le sénateur Bryden: Pourriez-vous relire la partie de l'article que vous avez lue tout à l'heure? Je n'ai pas apporté mon code avec moi.

M. Ram: L'amendement retire les mots «jeux de dés» de l'alinéa 207(4)a) pour les incorporer à l'alinéa 207(4)c). L'article 206 porte, je crois, sur les délits.

Le sénateur Bryden: Cette liste énonce ce que la province peut faire. On y parle entre autres des appareils à sous.

M. Roy: Cette disposition retire les jeux de dés de la liste des jeux interdits.

Senator Bryden: I understand that. Read the words in the section where that appears now. What does that allow the province to do?

Senator Joyal: Reread the section of the Criminal Code where "dice games" is found.

Mr. Ram: Section 207(4) says:

In this section, "lottery scheme" means...

That plugs it into the exemption of section 206. It says:

... "lottery scheme" means —

It lists certain things and then it says:

...other than

(a) dice game, three-card monte, punch board or coin table;

That takes those four things out of the exemption and includes them in the offence.

Section 207(4)(c), the provision into which dice is now being inserted, states:

for the purposes of paragraphs (1)(b) to (f), a game or proposal, scheme, plan, means, device, contrivance or operation described in any of paragraphs 206(1)(a) to (g) that is operated...within the meaning of subsection 198(3).

It refers to an operation described in any one of the paragraphs of 206(1)(a) to (g), which is a list of things that the provinces are allowed to conduct and manage.

Senator Bryden: "Conduct and manage" are the words I am getting at.

Senator Joyal: Where does it say clearly in the Criminal Code that the provinces have the sole authority to exploit that kind of game and cannot license anyone else to do it in their stead?

Mr. Roy: No one around the table can be faulted for not understanding this part of the Criminal Code, because it is incomprehensible.

Clause 6 adds, at the end of subsection 207(4) paragraph (c), "or a dice game."

Mr. Pruden will give the technical answer to your question.

Mr. Pruden: Subsection 207(4) defines "lottery scheme" for the purposes of section 207, which deals with exceptions to the offences found in section 206. Section 207(4)(c) says "for the purposes of paragraphs 1(b) to (f)." It is very important to note that paragraph (a) is not included there. Paragraph (a) deals with the exception for a provincial government to operate lottery schemes.

Subsection 207(4) talks about what a lottery scheme means "other than." Then in (c) we find the "other than" things that are found in section 207(1)(b) to (f), which are the things that a province can license. The things found here cannot be licensed to other people by a province. Under (b), a province can license a charitable or religious organization. Under (c), it can license a fair

Le sénateur Bryden: Je comprends. Veuillez lire le libellé de l'article où cela se trouve maintenant. À quoi la province est-elle autorisée?

Le sénateur Joyal: Veuillez relire l'article du Code criminel où l'on trouve les mots «jeux de dés».

M. Ram: On peut lire au paragraphe 207(4):

Pour l'application du présent article, «loterie» s'entend [...]

C'est ce qui fait le lien avec l'exemption à l'article 206. On lit ensuite:

[...] «loterie» s'entend [...]

On donne la liste de certains éléments et on ajoute:

[...] à l'exception de ce qui suit:

a) un jeu de dés, un jeu de bonneteau, une planchette à poinçonner ou une table à monnaie;

Ces quatre éléments sont retirés de l'exemption et ajoutés à la disposition sur les délits.

On dit, à l'alinéa 207(4)c), dans lequel est maintenant ajoutée la disposition sur le jeu de dés:

pour l'application des alinéas (1)b) à f), les jeux, moyens, systèmes, dispositifs ou opérations mentionnés aux alinéas 206(1)a) à g) qui sont exploités [...] au sens du paragraphe 198(3).

Il s'agit du type d'exploitation décrit dans l'un des alinéas 206(1)a) à g), dans lequel se trouve la liste des activités que la province est autorisée à mettre sur pied et à exploiter.

Le sénateur Bryden: «Mettre sur pied et exploiter», voilà où j'en venais.

Le sénateur Joyal: Dit-on clairement dans le Code criminel que les provinces sont les seules autorisées à exploiter ce genre de jeux et qu'elles ne peuvent octroyer de licences à d'autres entreprises pour qu'elles le fassent à leur place?

M. Roy: On ne saurait reprocher à personne ici de ne pas comprendre cette partie du Code criminel, car elle est incompréhensible.

On ajoute, à l'article 6, à la fin de l'alinéa 207(4)c): «un jeu de dés».

M. Pruden pourra répondre aux aspects techniques de votre question.

M. Pruden: Les loteries sont définies au paragraphe 207(4) pour l'application de l'article 207, qui porte sur les exceptions aux infractions énoncées à l'article 206. On dit à l'alinéa 207(4)c): «pour l'application des alinéas (1)b) à f)». Il importe de noter que l'alinéa a) ne se trouve pas inclus dans cette disposition. Cet alinéa porte sur l'exception qui permet à un gouvernement provincial d'exploiter une loterie.

On énonce ensuite au paragraphe 207(4) ce que n'est pas une loterie. Plus loin, à l'alinéa c), on constate que les exceptions à la définition se retrouvent aux alinéas 207(1)b) à f), c'est-à-dire les activités pour lesquelles une province peut octroyer une licence. Les activités énoncées dans ce paragraphe ne peuvent être confiées à d'autres par la province au moyen de l'octroi d'une

or exhibition. Under (d), it can license a private person, in narrow circumstances.

Section 207(4)(c) is telling us that computer video devices, slot machines and, with this amendment, dice, are things that a province cannot license to these other people found in section 207(1)(b), (c) and (d).

Senator Bryden: I accept that. May I just take this one step further? The section allows the province to conduct and manage, and I accept that they cannot license casino X to do that. We just determined that a municipality is a creature of provincial legislation. If a municipal government conducted and managed a craps game, would they be in violation of the Criminal Code?

Mr. Pruden: I should answer that by saying I see no permission in the Criminal Code for a municipality to conduct and manage a craps game. The prosecution, of course, would be a matter for the Attorney General of each province.

Senator Bryden: Let me have one more chance at this. The province is not licensing an outside entity. It is delegating its power to conduct and manage a lottery, to its own creature, which is a municipal government. I see nothing here that would prevent them from doing it. This is not a subdelegation. It would be a direct delegation of what they have a right to do. It is not a licence.

Senator Joyal: That is the difference.

Mr. Roy: Am I right in saying that what you are actually asking is whether a municipality can be said to conduct and manage on behalf of the province, without the province having done anything for that purpose?

Senator Bryden: Either that or the province simply having delegated its authority, under the Criminal Code or the act, to do it. It is not a licence. It is a delegation to a creature that the province created by statute.

The Chairman: Or perhaps to a creature that it did not create, such as a Nevada gambling company.

Senator Bryden: No. They cannot license that. I accept that. My concern is whether the province could go the other route, even if it does not make any sense. In a place like Timmins, the Province of Ontario could say, "Okay. We have the right to conduct and manage lottery schemes. We are prohibited from licensing anyone else to do it, but can we not delegate our right to have craps games to the City of Timmins just as we delegate many other things, such as our responsibility to provide social assistance?"

Mr. Pruden: If I may try to answer the question in perhaps an indirect way, when we look at section 207(1)(b), it tells us that a province can license a charitable or religious organization to

licence. Sous le régime de l'alinéa b), une province peut octroyer une licence à un organisme caritatif ou religieux. Sous le régime de l'alinéa c), la province peut octroyer une licence à une foire ou à une exposition. Sous le régime de l'alinéa d), elle peut octroyer une licence à un particulier, mais dans des cas très limités.

L'alinéa 207(4)c) définit l'exploitation de dispositifs électroniques de visualisation, d'appareils à sous et, grâce au nouvel amendement, de jeux de dés, comme les activités pour lesquelles la province ne peut octroyer de licences aux personnes décrites aux alinéas 207(1)b), c) et d).

Le sénateur Bryden: D'accord. Puis-aller un peu plus loin? L'article permet à la province de mettre sur pied et d'exploiter ces activités, et j'accepte qu'elle ne peut octroyer de licence à un casino pour le faire. Nous venons d'établir qu'une municipalité est une créature issue d'une loi provinciale. Si une administration municipale mettait sur pied et exploitait des jeux de dés, enfreindrait-elle le Code criminel?

M. Pruden: À mon avis, le Code criminel n'autorise pas une municipalité à mettre sur pied et à exploiter un jeu de dés. Mais ce serait au procureur général de chaque province de décider s'il faut entamer des poursuites.

Le sénateur Bryden: Permettez-moi de poser une autre question à ce sujet. La province n'octroie pas de licence à une entité externe. Elle délègue son pouvoir de mettre sur pied et d'exploiter une loterie à sa propre créature, c'est-à-dire à une administration municipale. Je ne vois pas en quoi ce serait impossible. Il ne s'agit pas d'une sous-délégation, mais plutôt d'une délégation directe d'une activité qui est pour elle légitime. Il ne s'agit pas d'une licence.

Le sénateur Joyal: C'est là qu'est la différence.

M. Roy: Vous êtes bien en train de demander si une province pourrait demander à une municipalité de mettre sur pied et d'exploiter des jeux pour la province, sans que cette dernière ait rien fait pour cela?

Le sénateur Bryden: Oui, ou si la province déléguait simplement son pouvoir d'exploiter ces jeux, sous le régime du Code criminel ou de la loi. Il ne s'agit pas d'une licence. C'est une délégation de pouvoir vers un organisme que la province a créé au moyen d'une loi.

La présidente: Ou peut-être vers un organisme qu'elle n'a pas créé, par exemple la société de jeux Nevada.

Le sénateur Bryden: Non. On ne pourrait octroyer de licence dans ce cas. Je le reconnais. Ce que je veux savoir, c'est si la province pourrait contourner la difficulté, même si ce n'est pas très logique. Dans un endroit comme Timmins, la province de l'Ontario pourrait décider qu'elle a le droit de mettre sur pied et d'exploiter des loteries, mais qu'elle ne peut octroyer de licences à d'autres pour le faire. Elle pourrait se demander si elle n'a pas le droit de déléguer son droit de tenir des jeux de dés à la ville de Timmins, tout comme elle délègue d'autres pouvoirs, par exemple en matière d'aide sociale.

M. Pruden: Permettez-moi de répondre à cette question de façon indirecte. À la lecture de l'alinéa 207(1)b), on constate qu'une province peut octroyer une licence à un organisme caritatif

conduct a lottery scheme and that the province may specify a licensing body, through the Lieutenant Governor in Council, to conduct and manage a lottery scheme. There, the Criminal Code has contemplated a very direct kind of involvement of bodies that will not necessarily be the province. In some provinces they do go to municipalities and ask them to license charitable gambling up to a certain dollar limit on the prize boards. I see nothing that parallels that in section 207(1)(a), and that is why I say I do not see any permission in the Criminal Code for a municipality to conduct and manage a gambling activity that a province does. That is the technical answer as I see it.

I also see a practical answer. We do not observe that provinces are anxious to allow slot machines — and dice games would be in the same category — to be operated by a municipality. It is not something that provinces have done.

Senator Beaudoin: Under the criminal law, I cannot see how a province may delegate a power to a municipality. Only an amendment to the Criminal Code itself could enable a province to do that. However, the province has no power in criminal law, so if a province wants to delegate a power to a municipality that touches on the area of criminal law, it must be found in the Criminal Code. If it is stated in the Criminal Code that a province may do this itself or may delegate that power, of course they may do that.

Mr. Roy: Quite candidly, what Mr. Pruden is putting forward appears to me to be extremely persuasive. When it is to be permitted to be so, the code speaks in those terms and specifies that the Lieutenant Governor in Council can do it. Here we are talking about a government of a province, and the words are, "...either alone or in conjunction with the government of another province..." There is no indication that someone else within the province can do it. On the contrary, it is the government of the province, and if they want to do that with another government, it must be that of another province.

When the code indicates it can be done by someone else, it specifies that the Lieutenant Governor in Council can give the jurisdiction to someone else in another section. We have always taken subsection 1(a) to mean that it is to be operated, conducted, and managed by the province and no one else. It was based on language which I thought was rather clear. I am thankful for Mr. Pruden's intervention because I believe it makes the case strongly. However, it is not for me to decide; it is for you.

Senator Bryden: Senator Beaudoin, if it were not for the Criminal Code, gambling would be a matter of provincial jurisdiction.

Senator Beaudoin: No. I cannot agree with that.

Senator Bryden: It is the operating of a business.

Senator Beaudoin: That is provincial.

ou religieux aux fins d'exploiter une loterie et que la province peut, par un décret du lieutenant-gouverneur en conseil, préciser quel organisme mettra sur pied et exploitera la loterie. Dans ce cas, le Code criminel envisage directement la participation d'organismes qui ne sont pas nécessairement des provinces. Dans certaines provinces, on peut demander aux municipalités de permettre le jeu à des fins de charité tant que les prix ne dépassent pas un certain maximum. Je ne vois rien de semblable dans l'alinéa 207(1)a), et c'est pourquoi, à mon avis, le Code criminel n'autorise pas une municipalité à mettre sur pied et à exploiter les activités de jeux auxquelles la province est autorisée. C'est la réponse technique que je puis vous fournir.

Il y a également une réponse d'ordre pratique. Les provinces ne semblent pas pressées de permettre aux municipalités d'exploiter des appareils à sous — et les jeux de dés feraient partie de la même catégorie. Les provinces n'ont pas pris de mesures de ce genre.

Le sénateur Beaudoin: En vertu du droit criminel, je ne vois pas comment une province peut déléguer un pouvoir à une municipalité. Il faudrait un amendement au Code criminel pour le faire. Toutefois, la province n'a pas de pouvoir en droit criminel, si bien que si une province veut déléguer un pouvoir à une municipalité dans un domaine qui relève du droit criminel, ce pouvoir doit lui être conféré dans le Code criminel. Si le Code criminel stipule qu'une province est habilitée à faire quelque chose ou peut déléguer ce pouvoir, c'est évidemment possible.

M. Roy: Très franchement, la proposition de M. Pruden me semble très convaincante. Quand c'est permis, le code est clair et spécifie que le lieutenant-gouverneur en conseil peut le faire. Ici, nous parlons du gouvernement d'une province, et le libellé est clair: «... soit seul, soit de concert avec le gouvernement d'une autre province...» Rien n'indique que quelqu'un d'autre dans la province peut le faire. Au contraire, c'est le gouvernement de la province, et s'il veut le faire avec un autre gouvernement, il faut que ce soit celui d'une autre province.

Lorsque le code indique que cela peut être fait par quelqu'un d'autre, il spécifie que le lieutenant-gouverneur en conseil peut donner la compétence à quelqu'un d'autre dans un autre article. Nous avons toujours considéré que l'alinéa (1)a) signifiait que c'était la province, et personne d'autre, qui était autorisée à mettre sur pied, gérer ou exploiter cela. Le libellé me semblait très clair. Je remercie M. Pruden de son intervention, parce que je crois que cela ne laisse aucun doute. Toutefois, ce n'est pas à moi de décider, mais à vous.

Le sénateur Bryden: Sénateur Beaudoin, si ce n'était du Code criminel, le jeu serait de compétence provinciale.

Le sénateur Beaudoin: Non. Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Bryden: Il s'agit de l'exploitation d'un commerce.

Le sénateur Beaudoin: Ça, c'est provincial.

Senator Bryden: It is a matter of property and civil rights. An activity normally is a matter of property and civil rights within the province unless the Criminal Code prohibits that.

Senator Grafstein: Or unless it is a specific power under section 91.

Senator Bryden: Yes. Where I think there is a problem with saying this is a matter of the Criminal Code, is that it is removing the Criminal Code's interference with the provinces' constitutional rights in the matter of property and civil rights.

Senator Beaudoin: They may do that.

Senator Bryden: I am not arguing that. The Criminal Code is out. That provision has been removed. We are now back to a situation of property and civil rights, which is entirely within the jurisdiction of the province. Therefore it can do whatever it wants in the area of property and civil rights, and one thing it could do is delegate its right to operate this business to a charity.

Senator Beaudoin: In civil law only.

Senator Bryden: No, in common law as well.

Senator Joyal: Senator Wilson mentioned a locality that is not in the centre of a major town, but what about the territories? The new Nunavut territory will come into force on April 1. Could they decide in Iqaluit that they can establish a casino and run dice games, slot machines, and so on?

Mr. Pruden: There is an existing summertime casino in Dawson City, in the Yukon territory. Under the Interpretation Act, the word "province" in legislation — and, we have the word "province" in the Criminal Code — includes a territory. The Yukon territory has a licensed charitable casino in the summertime and the territorial government chooses to locate territorially conducted and managed slot machines in the same location as the table games which it licences for a charity. Therefore, a territory as well as a province may conduct and manage dice games under this amendment, or slot machines under the existing provisions of the Criminal Code.

Senator Joyal: Theoretically, the new Nunavut government will have the constitutional authority to conduct and manage a casino in Iqaluit that would have dice machines, slot machines, and so on.

Mr. Roy: I would not say "the constitutional authority." It is, rather, the authority by the Criminal Code granted to the provinces, including the territories. They have the same basis for the authority as any province, but it must be conducted and managed by them if they are to run dice games. They are no different from a province in that respect.

Senator Wilson: I did not intend to say that municipalities would like jurisdiction so that they can manage and control casinos and receive revenues. The people in certain municipalities are afraid of the social impact. That is why I raised the question concerning studies on the social impacts. I am quite aware that the

Le sénateur Bryden: C'est une question de propriété et de droits civils. Une activité normalement une question de propriété de droits civils dans la province, sauf si le Code criminel l'interdit.

Le sénateur Grafstein: Ou s'il s'agit d'un pouvoir spécifique aux termes des dispositions de l'article 91.

Le sénateur Bryden: Oui. Là où je pense qu'il peut y avoir quelques difficultés à dire qu'il s'agit d'une question relevant du Code criminel, c'est que cela supprime l'interférence du Code criminel dans les droits constitutionnels des provinces en matière de propriété et de droits civils.

Le sénateur Beaudoin: C'est possible.

Le sénateur Bryden: Je ne défends pas cela. Il n'est plus question du Code criminel. Cette disposition a été supprimée. Nous sommes revenus à une situation de propriété et de droits civils, ce qui relève entièrement de la compétence provinciale. Elle peut donc faire ce qu'elle veut en matière de propriété et de droits civils, et elle peut ainsi déléguer son droit d'exploiter ce commerce à un organisme de bienfaisance.

Le sénateur Beaudoin: Seulement en droit civil.

Le sénateur Bryden: Non, aussi en common law.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Wilson a mentionné un emplacement qui ne se trouverait pas au centre d'une grande ville, mais qu'en est-il des territoires? Le nouveau territoire du Nunavut va exister à partir du 1^{er} avril. Pourraient-ils décider à Iqaluit d'ouvrir un casino et d'exploiter des jeux de dés, des machines à sous, et cetera?

M. Pruden: Il existe déjà un casino d'été à Dawson City, dans le territoire du Yukon. En vertu de la Loi d'interprétation, le terme «province» — et c'est le terme que nous avons dans le Code criminel — inclut un territoire. Le territoire du Yukon a un casino de bienfaisance autorisé l'été, et le gouvernement territorial choisit d'installer des machines à sous exploitées et gérées par le territoire au même endroit que les tables de jeux qu'il autorise un organisme de bienfaisance à exploiter. Donc, un territoire tout autant qu'une province peut exploiter et gérer des jeux de dés aux termes des dispositions de cet amendement, ou des machines à sous aux termes des dispositions existantes du Code criminel.

Le sénateur Joyal: Théoriquement, le nouveau gouvernement du Nunavut sera habilité par la Constitution à exploiter et gérer un casino à Iqaluit avec des jeux de dés, des machines à sous, et cetera.

M. Roy: Je ne dirais pas que c'est en vertu de la Constitution. C'est plutôt le droit conféré aux provinces, et donc aux territoires, par le Code criminel. Ils ont les mêmes droits qu'une province, mais ces jeux de dés doivent être exploités et gérés par eux s'ils en ont. Il n'y a pas de différence à cet égard.

Le sénateur Wilson: Je ne voulais pas dire que les municipalités voudraient avoir compétence pour gérer et contrôler les casinos et en percevoir les recettes. Dans certaines municipalités, la population a peur des répercussions sociales de ces jeux. C'est la raison pour laquelle j'ai posé la question sur les

municipalities are creatures of the province. I learned that on a panel on which I sat.

Senator Joyal: I understand the point made by Senator Wilson, but there has been a lot of discussion among aboriginal people about getting the authority from provincial governments to establish casinos. Ontario and Quebec have been at the core of the discussion on that.

Taking into account here the fact that we are discussing provinces, and taking into account our discussion over Nunavut recently at this committee, I wish to find out what the socio-economic and cultural impact of a casino in Iqaluit would be. The impact there would not be exactly the same as the impact of a casino in Toronto, Montreal, Fredericton, or wherever.

Senator Beaudoin: The territories have only delegated powers. How can they delegate their own powers unless we, in an amendment to the Constitution Act, give the power to a territory to delegate? If we do not give them power they cannot delegate because they are already delegated powers.

Senator Joyal: I am saying that they will exercise it by themselves. The new Nunavut government could decide to establish casinos in Iqaluit with the same games that the provinces will be able to establish.

Mr. Roy: As the Yukon can, the Northwest Territories can. They are no different. They are exactly equal.

Senator Pearson: My question follows on the question of aboriginal rights. Would this amendment enable the casino at Rama, for example, to introduce dice games? It is a provincial casino.

Mr. Pruden: Yes. The casinos at Rama, in Ontario, and the casinos that we find in four locations in Saskatchewan — which involve participation by the Federation of Saskatchewan Indian Nations and others — are provincial government casinos. As they now operate slot machines, they could also add dice games. However, that would be a practical kind of business decision that they would make as to whether they wish to offer dice games. In their marketplace, they may find that no one knows the game or wants to learn the game.

Senator Pearson: That is correct. This is on reserve lands.

Senator Grafstein: What about the constitutional question?

Mr. Pruden: I do not know about the constitutional questions but the Criminal Code authorizes gambling there.

Senator Andreychuk: The aboriginals in Saskatchewan started casinos because they had the right to do so. There was a stand-off, and then there was an agreement between the two parties which does not prejudice aboriginals maintaining that they have a right to run casinos.

Senator Pearson: It is an unresolved issue.

études concernant les répercussions sociales. Je sais très bien que les municipalités sont des émanations des provinces. J'ai appris cela au sein d'un groupe d'étude.

Le sénateur Joyal: Je comprends ce que veut dire le sénateur Wilson, mais les autochtones ont beaucoup discuté et ont demandé aux gouvernements provinciaux de les autoriser à mettre sur pied des casinos. Surtout en Ontario et au Québec.

Étant donné que nous parlons ici des provinces et que nous tenons compte du débat qu'a eu notre comité récemment à propos du Nunavut, j'aimerais savoir quelle serait l'incidence socioéconomique et culturelle d'un casino sur Iqaluit. Ce ne serait probablement pas exactement la même chose que s'il s'agissait de Toronto, de Montréal, de Fredericton ou d'ailleurs.

Le sénateur Beaudoin: Les territoires ne disposent que de pouvoirs délégués. Comment peuvent-ils déléguer leurs propres pouvoirs si nous, par le biais d'un amendement à la Loi constitutionnelle, ne donnons pas aux territoires le droit de déléguer? Si nous ne le leur donnons pas, ils ne peuvent déléguer leurs pouvoirs, parce qu'il s'agit déjà de pouvoirs délégués.

Le sénateur Joyal: Je dis qu'ils les exerceront eux-mêmes. Le nouveau gouvernement du Nunavut pourrait décider de mettre sur pied des casinos à Iqaluit avec les mêmes jeux que les provinces.

M. Roy: Tout comme le peuvent le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ils ne sont pas différents. C'est exactement la même chose.

Le sénateur Pearson: Ma question porte aussi sur les droits autochtones. Cet amendement permettrait-il par exemple aux casinos de Rama d'exploiter des jeux de dés? Il s'agit d'un casino provincial.

M. Pruden: Oui. Les casinos à Rama, en Ontario, et ceux que nous trouvons à quatre endroits en Saskatchewan — avec la participation de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan et d'autres — sont des casinos qui relèvent de la compétence provinciale. Comme ils exploitent actuellement des machines à sous, ils pourraient aussi ajouter des jeux de dés. Toutefois, ce serait là une décision commerciale. Sur leur marché, ils constateront peut-être que personne ne connaît le jeu ni ne veut l'apprendre.

Le sénateur Pearson: C'est exact. C'est sur des terres de réserve.

Le sénateur Grafstein: Qu'en est-il de la question constitutionnelle?

M. Pruden: Je ne le sais, pas mais le Code criminel autorise les jeux de hasard sur ces terres.

Le sénateur Andreychuk: En Saskatchewan, les autochtones ont mis sur pied des casinos parce qu'ils avaient le droit de le faire. Il y a d'abord eu une confrontation, puis les deux parties se sont mises d'accord, ce qui n'empêche pas les autochtones de maintenir qu'ils ont le droit d'exploiter des casinos.

Le sénateur Pearson: La question n'a pas été réglée.

Senator Andreychuk: It is resolved today, but it could become an issue to be addressed tomorrow.

Mr. Roy: The issue of aboriginal gaming and whether they have the constitutional right to have their own operation has gone to the Supreme Court of Canada. However, I am not sure that we want to go into a full explanation of that. The case Senator Pearson is talking about and the case you are talking about in Saskatchewan are on the basis of arrangements where the province is managing and conducting those operations. The argument by some nations is that they do not need to deal with the provinces. They believe that they can go ahead on the basis of their constitutional rights under section 35 of the Charter of Rights and Freedoms. This is a completely different issue. This amendment does not even take you close to that.

Senator Pearson: I understand that but you said that the issue was dealt with by the Supreme Court twice.

Mr. Roy: Yes. The court dodged the issue and then, approximately two years ago, it proceeded in a case.

Senator Pearson: What did it decide?

Mr. Roy: You really do not want to know.

Mr. Pruden: The Supreme Court had two cases before it. The second time it was looking at an aboriginal gambling case. Essentially, the court said that the question of aboriginal rights would depend on a fact-specific situation and that there must be sufficient evidence showing the aboriginal right. In the case before it, the court decided that it did not have sufficient evidence to say that there was an aboriginal right that translates, in modern expression, to be a large-scale commercial casino or commercial bingo operation. If another First Nation wished to take a similar question to the Supreme Court of Canada they could do that, knowing that they would have to bring a very persuasive level of evidence to the courts.

Senator Grafstein: I read the proposed subsection 207.1. How does the federal government have jurisdiction over this, period? It is international. Paragraph (c) refers to a five-mile nautical radius, but what jurisdiction does Canadian have beyond that limit?

Mr. Ram: Do you mean for the substance of the deployment?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Ram: First of all, the Government of Canada has jurisdiction within Canadian territorial waters which is the 12-mile limit under section 4 of the Oceans Act. Canada also has jurisdiction, although the specific provision escapes me, over Canadian-registered ships anywhere in the world. The Criminal Code, by section 6, I believe, applies to both of those circumstances. The gambling offences already apply.

Senator Grafstein: This goes to the question of overall jurisdiction and whether or not we have jurisdiction to include this in the code, period. It is a substantive issue.

Le sénateur Andreychuk: Elle l'est aujourd'hui, mais elle pourrait à nouveau se poser.

M. Roy: La question des jeux de hasard autochtones et de savoir s'ils ont le droit constitutionnel d'exploiter ces maisons de jeux a été envoyée à la Cour suprême du Canada. Toutefois, je ne suis pas sûr que nous voulons nous lancer dans une explication exhaustive. Le cas dont parle le sénateur Pearson et le cas dont vous parlez en Saskatchewan reposent sur des ententes en vertu desquelles la province gère et exploite ces opérations. Certaines nations prétendent qu'elles n'ont pas besoin de traiter avec les provinces. Elles estiment qu'elles peuvent, en vertu de l'article 35 de la Charte des droits et libertés, exploiter elles-mêmes ces casinos. C'est une tout autre question. Cet amendement n'a rien à voir avec cela.

Le sénateur Pearson: Je comprends bien cela, mais vous avez dit que la Cour suprême avait été saisie de la question par deux fois.

M. Roy: En effet. La cour s'est d'abord esquivée, puis, il y a environ deux ans, elle s'est penchée sur une cause.

Le sénateur Pearson: Qu'a-t-elle décidé?

M. Roy: Vous préféreriez ne pas le savoir.

M. Pruden: La Cour suprême a été saisie de deux causes. La deuxième fois, il s'agissait d'une question de jeux de hasard concernant les autochtones. Essentiellement, la cour a déclaré que la question des droits autochtones dépendrait d'une situation précise et qu'il devait y avoir suffisamment d'éléments de preuve établissant le droit autochtone. Dans le cas précédent, elle avait déclaré qu'elle n'avait pas suffisamment d'éléments pour dire qu'il existait un droit autochtone qui pouvait, en termes modernes, représenter un grand casino commercial ou un gros bingo commercial. Si une autre Première nation voulait saisir la Cour suprême du Canada d'une question similaire, elle pourrait le faire, sachant qu'elle devrait lui présenter des éléments de preuve très convaincants.

Le sénateur Grafstein: Je lis le projet de paragraphe 207.1. Comment le gouvernement fédéral peut-il avoir compétence là-dessus? C'est international. L'alinéa c) parle d'un rayon de cinq milles marins, mais quelle compétence a le gouvernement canadien au-delà de cette limite?

M. Ram: Vous parlez de la substance du déploiement?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Ram: Tout d'abord, le gouvernement canadien a compétence dans les eaux territoriales canadiennes, c'est-à-dire jusqu'à une limite de 12 milles aux termes des dispositions de l'article 4 de la Loi sur les océans. Le Canada a également compétence, bien que je ne sache pas en vertu de quelle disposition précise, sur les navires immatriculés au Canada, où qu'ils se trouvent dans le monde. Le Code criminel, en vertu de l'article 6, si je ne m'abuse, s'applique aux deux circonstances. Les infractions concernant les jeux de hasard s'appliquent déjà.

Le sénateur Grafstein: Cela nous ramène à la question générale de compétence, et il faut savoir si nous avons ou non compétence pour inclure ceci dans le code, un point, c'est tout. C'est une question de fond.

Clause 7 of Bill C-51 sets out a proposed section 207.1 which states in part:

- (d) the ship is registered...
- (ii) anywhere...and its voyage includes some scheduled voyaging within Canada...

Is that how we grasp jurisdiction? If it is beyond Canada, I am not sure we have jurisdiction. If it is a ship registered anywhere outside Canada, how does the Criminal Code apply?

Mr. Roy: It applies only when that ship gets into Canadian waters. At that point, our territorial jurisdiction applies. We are trying to create an exception for those kinds of ships to continue their gambling operations on board, but while in Canadian waters. Otherwise, we do not have jurisdiction. If they are in international waters, we are not claiming to have jurisdiction over those ships; not at all.

Mr. Ram: Essentially, it says that, when those conditions are met, no offence is committed. If it is not a Canadian ship and it is outside Canadian waters, no offence is committed because the offence provision, which is not in the bill obviously, does not apply.

Senator Grafstein: I am having trouble with the drafting of the proposed section 207.1(1)(d)(ii)(A) which states:

- (d) the ship is registered...
- (ii) anywhere...and the voyage
 - (A) is of at least forty-eight hours duration and includes some voyaging in international waters and at least one non-Canadian port of call including the port at which the voyage begins or ends...

Mr. Ram: That is a triggering condition for the exemption. If the ship is on a voyage that meets those conditions, then the part of that voyage to which the offences would normally apply is exempt. That is essentially what the provision says. That does not attempt to extend the exemption beyond Canadian geographical jurisdiction. It just states that, if the ships is on a voyage that includes all of these things, then the part of that voyage which is within Canadian jurisdiction is within the grasp of the Criminal Code. On the other parts of the voyage, the offences are not committed. You must read it with the offence provisions themselves because this is an exemption.

Senator Grafstein: I will read the transcript because it is still not clear to me and I do not want to belabour this.

Senator Beaudoin: We have gone through the brief of the Canadian Bar Association up to pages 3, 4 and 5. I am quite satisfied with all the answers that you have given on that brief, however, perhaps you can respond to the remaining points. I have the French text. Is there an English text also?

The Chairman: Yes.

L'article 7 du projet de loi C-51 propose l'article 207.1, qui stipule notamment que:

- d) selon le cas:
 - (ii) le navire est immatriculé au Canada ou ailleurs et il est prévu qu'une partie du voyage aura lieu à l'intérieur du Canada [...]

Est-ce ainsi que nous obtenons compétence? Si c'est au-delà des limites territoriales du Canada, je ne suis pas sûr que nous ayons compétence. Si c'est un navire immatriculé ailleurs, comment le Code criminel peut-il s'appliquer?

M. Roy: Il ne s'applique que lorsque ce navire pénètre dans les eaux canadiennes. À ce moment-là, notre compétence territoriale s'applique. Nous essayons de créer une exception pour ce genre de navires, afin qu'ils puissent poursuivre leurs activités de jeux à bord pendant qu'ils sont dans les eaux canadiennes. Sinon, nous n'avons pas compétence. S'ils se trouvent dans les eaux internationales, nous ne prétendons pas avoir compétence sur ces navires; pas du tout.

M. Ram: Essentiellement, cela veut dire que lorsque les conditions sont réunies il n'y a pas d'infraction. S'il ne s'agit pas d'un navire canadien et qu'il est en dehors des eaux canadiennes, il n'y a pas d'infraction, parce que la disposition pertinente, qui n'est évidemment pas dans le projet de loi, ne s'applique pas.

Le sénateur Grafstein: J'ai quelques difficultés avec le libellé proposé pour le sous-alinéa 207.1(1)(d)(ii)(A), qui stipule que:

- d) selon le cas:
 - ii) le navire est immatriculé au Canada ou ailleurs et
 - (A) le voyage est d'une durée d'au moins 48 heures, se fait en partie dans les eaux internationales et comporte au moins une escale dans un port non canadien, y compris le port de départ ou de destination [...]

M. Ram: C'est une condition nécessaire à l'exemption. Si le navire poursuit un voyage qui satisfait ces conditions, la partie de ce voyage à laquelle s'appliqueraient normalement les dispositions touchant les infractions serait exemptée. C'est essentiellement l'objet de cette disposition. Il ne s'agit pas d'étendre cette exemption au-delà de la compétence géographique canadienne. Il s'agit simplement de dire que si le navire poursuit un voyage qui présente toutes ces particularités, la partie du voyage qui se fait dans les eaux canadiennes est touchée par le Code criminel. Pour le reste du voyage, il n'est pas commis d'infraction. Il faut lire cela parallèlement aux dispositions touchant les infractions, parce qu'il s'agit d'une exemption.

Le sénateur Grafstein: Je lirai la transcription, parce que ce n'est toujours pas très clair, et je ne veux pas faire perdre du temps au comité.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons examiné le mémoire de l'Association du Barreau canadien jusqu'aux pages 3, 4 et 5. Je suis tout à fait satisfait des réponses que vous avez données à ce sujet; toutefois, vous pourriez peut-être répondre aux autres points. J'ai ici le texte français. Y a-t-il aussi un texte anglais?

La présidente: Oui.

Senator Beaudoin: The remaining issues are transfer, fines, licenses, conditional sentences and clause 53 on telemarketing fraud. The Canadian Bar Association will not appear before us but they sent us an interesting memorandum. Have you had an opportunity to consider those remaining points?

Mr. Ram: I will deal with the last issue, telemarketing fraud, which is dealt with in clause 52 of the bill. It was previously clause 53. As I read the concerns raised by the Canadian Bar Association, they are concerned with the deceptive telemarketing offence itself which is contained in Bill C-20. Has this committee seen that bill already?

The Chairman: I believe that bill was referred to the Senate Banking Committee.

Mr. Ram: I can take up these concerns with the officials at the Competition Bureau at Industry Canada who are responsible for that bill. The provision in this particular piece of legislation, Bill C-51, simply links those new offences of deceptive telemarketing into the Criminal Code proceeds of crime scheme.

Deceptive telemarketing is becoming a major problem. The pattern tends to be a number of small offences but a large number of victims, thereby generating a large volume of proceeds. The purpose of this clause is to allow the provincial attorneys general to target those proceeds, even though the offences are small. That is what this amendment does. I will relay these concerns to the people responsible for Bill C-20. You might wish to refer them to the appropriate committee here.

The Chairman: Mr. Ram, are you telling us that we are at this point putting this into the Criminal Code even though the Competition Act amendment, Bill C-20, which will be setting up the offence, has not yet been enacted?

Mr. Ram: I should clarify that. The amendment is conditional. It is conditional on the coming into force of that clause.

Senator Beaudoin: Must we be concerned at this stage with clause 52, or will it be taken care of later on?

Mr. Ram: In my humble opinion, you need not be concerned if it is before another committee because the substantive concerns raised by the CBA have to do with the offences, not the proceeds. They deal with Bill C-20. I do not have the text of that bill before me.

Senator Beaudoin: If it is not our concern, we just forget about it.

The Chairman: It says here, Senator Beaudoin, that the Canadian Bar Association has prepared a comprehensive submission on Bill C-20 for presentation to the Banking Committee.

Mr. Roy: The concern is with Bill C-20; it is not with Bill C-51, as I read it.

Senator Beaudoin: What about the remaining questions?

Le sénateur Beaudoin: Il reste les questions de transfert, d'amendes, de permis, de sentences avec sursis et l'article 53 sur la fraude dans les opérations de télémarketing. L'Association du Barreau canadien ne va pas comparaître, mais nous a envoyé une note intéressante. Avez-vous eu la possibilité d'examiner ces derniers points?

M. Ram: Je vais commencer par le dernier, la fraude dans les opérations de télémarketing, qui se trouve à l'article 52 du projet de loi. C'était autrefois l'article 53. D'après ce que je vois, ce qui préoccupe l'Association du Barreau canadien, c'est l'infraction concernant le télémarketing trompeur, dont il est question dans le projet de loi C-20. Le comité a-t-il déjà vu ce projet de loi?

La présidente: Je crois qu'il a été renvoyé au comité sénatorial des banques.

M. Ram: Je pourrais en parler aux responsables du Bureau de la concurrence d'Industrie Canada qui sont chargés de ce projet de loi. Dans le projet de loi C-51 qui nous occupe, cette disposition consiste simplement à relier ces nouvelles infractions de télémarketing trompeur au système concernant les revenus tirés d'activités criminelles qui se trouve dans le Code criminel.

Le télémarketing trompeur devient un gros problème. Il semble qu'il s'agisse de plusieurs petites infractions, mais d'un nombre important de victimes, et qu'ainsi les recettes sont copieuses. L'objet de ce projet d'article est de permettre aux procureurs généraux provinciaux de cibler ces recettes, même si les infractions sont considérées comme mineures. C'est là l'objet de cet amendement. Je communiquerai ce point de vue aux responsables du projet de loi C-20. Vous voudrez peut-être en parler au comité concerné.

La présidente: Monsieur Ram, êtes-vous en train de nous dire que nous allons mettre cela dans le Code criminel alors que l'amendement à la Loi sur la concurrence, le projet de loi C-20, qui établira cette infraction, n'a pas encore été adopté?

M. Ram: Permettez-moi de clarifier la chose. C'est un amendement conditionnel. La condition est que le projet d'article soit adopté.

Le sénateur Beaudoin: Devons-nous nous préoccuper pour le moment de l'article 52, ou s'en occupera-t-on plus tard?

M. Ram: À mon humble avis, il ne faut pas vous en préoccuper si un autre comité en est saisi, parce que les questions de fond soulevées par l'Association du Barreau canadien concernent les infractions, et non pas les recettes. Il s'agit du projet de loi C-20, dont je n'ai pas le texte sous les yeux.

Le sénateur Beaudoin: Si cela ne nous concerne pas, laissons tomber.

La présidente: Je lis ici, sénateur Beaudoin, que l'Association du Barreau canadien a préparé un rapport exhaustif sur le projet de loi C-20 à présenter au comité des banques.

M. Roy: Le problème concerne le projet de loi C-20, et non pas le projet de loi C-51, d'après ce que je comprends.

Le sénateur Beaudoin: Qu'en est-il des autres questions?

Ms Jodie vanDieen, Counsel, Criminal law Policy Section, Department of Justice: On the issue of clause 33, transfer of probation orders, the only substantive amendment was to add the consent of the Attorney General of Canada if the Attorney General of Canada was the relevant prosecutor of the case.

In any event, the jurisdiction that prosecuted the offender has the greatest interest in knowing where the offender's probation order will be completed, and in supervising the offender. If the offender were to leave, let us say, Alberta and go to B.C., the Alberta probation officer would ensure that there are circumstances available for supervision in British Columbia. It is dealt with as an administrative matter.

Again, the only change to this provision was to add the consent of the Attorney General of Canada in any relevant cases.

With regard to the next issue, fines, clause 34, the only amendment to subsection 734(7) of the Criminal Code was a consequential cross-reference change which came about as a result of changes to subsection 734(5) where we restructured a formula for imprisonment and default and made it easier to read and easier for judges to apply. That resulted in the deletion of one of the sub-paragraphs. That is the only change to subsection 734(7).

This subsection allows provincial governments to make regulations about the costs and charges of conveying an offender to a correctional institution, and this arises in cases where they have not paid their fines. Of course, those costs and charges would be specific to each jurisdiction, based on costs of their personnel in the correctional facilities, et cetera.

With respect to clause 35, licences, the amendment we will add a power to suspend a licence, in addition to existing powers in the code to not renew or not issue a licence, permit or other instrument until a fine owing to the relevant government, either provincial or federal, has been paid.

This power, it should be noted, is only one of an array of means for governments to get the fines owing to them. Other methods available are civil enforcement of fines, a community service option where one can pay off a fine by doing community service work, and finally a process where an offender can be imprisoned for non-payment of a fine.

Senator Beaudoin: What about the preoccupation of the bar? Do you agree or disagree?

Senator Di Nino: If a driver's licence were to be suspended or not renewed or not issued, the relevant provincial statutes — for example, the Ontario Highway Traffic Act — set out criteria regarding when that may occur. They are quite limited and

Mme Jodie vanDieen, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: À propos du projet d'article 33, du transfert d'ordonnances de probation, le seul amendement important consistait à ajouter le consentement du procureur général du Canada si le procureur général du Canada était le procureur concerné.

Bref, l'ordre de gouvernement qui poursuit le contrevenant a le plus d'intérêt à savoir où sera exécutée l'ordonnance de probation du contrevenant et à surveiller ce dernier. S'il devait par exemple quitter l'Alberta pour aller en Colombie-Britannique, l'agent de probation de l'Alberta veillerait à ce qu'il soit possible de le superviser en Colombie-Britannique. C'est une question d'administration.

Là encore, le seul changement à cette disposition consistait à ajouter le consentement du procureur général du Canada, le cas échéant.

En ce qui concerne la question suivante, c'est-à-dire les amendes, l'article 34 du projet de loi, le seul amendement apporté au paragraphe 734.7 du Code criminel était la nouvelle numérotation des articles en raison des modifications apportées au paragraphe 734.5, lorsque nous avons restructuré la formule pour calculer la période d'emprisonnement en cas de défaut de paiement, afin de la rendre plus facile à lire et plus facile à utiliser par les juges. Il en a résulté l'élimination de l'un des sous-alinéas. C'est le seul changement apporté au paragraphe 734.7.

Ce paragraphe permet aux gouvernements provinciaux de prendre des règlements au sujet des frais et dépenses liés au transport d'un délinquant vers un établissement correctionnel, et cela survient dans des cas où il n'a pas payé son amende. Évidemment, ces frais et dépenses sont spécifiques à chaque gouvernement, et fondés sur les frais liés au personnel des établissements correctionnels, en particulier.

En ce qui concerne l'article 35 du projet de loi, qui concerne les licences, l'amendement ajoutera le pouvoir de suspendre une licence, en plus des pouvoirs déjà prévus au Code de ne pas renouveler ou de ne pas délivrer une licence, un permis ou autre document jusqu'au paiement de l'amende au gouvernement concerné, que ce soit un gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral.

Il y a lieu de noter que ce pouvoir est seulement l'un des nombreux moyens qu'ont les gouvernements de percevoir les amendes qui leur sont dues. Parmi les autres méthodes à leur disposition, il y a les mesures civiles pour faire payer les amendes, l'option du service communautaire, en vertu de laquelle une personne peut payer une amende en faisant du travail communautaire, et enfin un processus en vertu duquel un délinquant peut être emprisonné pour n'avoir pas payé une amende.

Le sénateur Beaudoin: Que pensez-vous de la préoccupation du barreau? Êtes-vous d'accord ou non avec ses représentants?

Le sénateur Di Nino: Si l'on suspendait un permis de conduire, ou encore si on ne le renouvelait pas ou ne le délivrait pas, les lois provinciales pertinentes — par exemple le Code de la route de l'Ontario — établissent des critères au sujet de ce qui

narrow. They address these types of concerns on a jurisdictional basis.

Mr. Ram: The English text of the letter states:

An exemption from the rigors of this provision may be advisable.

The wording of the provision is to the effect that the person responsible for issuing the licence may refuse to issue or may suspend. The discretion is there with the licensing authority to not take away someone's licence where their livelihood depends on it.

Ms vanDienen: I would agree with my colleague on that point. In addition, when a court imposes a fine, it assesses an offender's ability to pay the fine. A court should not be imposing a fine that is so onerous that an individual's livelihood is threatened.

Senator Beaudoin: You are satisfied with the status quo.

There is only one outstanding issue, and that is the comments in the letter relating to conditional sentences, clauses 42 and 43.

Ms vanDienen: These comments deal with conditional sentences. The first reference is to the 30-day time frame.

With regard to this issue, the existing requirements of the code are such that a breach hearing must be held within 30 days of the offender's arrest. This has been interpreted in the case referred to by the CBA, amongst other cases, as meaning heard and resolved, or determined. This time frame has proven problematic in terms of remote locations and having a breach hearing concluded.

We have changed the provision to state that the breach hearing must be commenced, rather than heard, within 30 days, or as soon thereafter as practicable. We have kept the 30-day time frame to encourage jurisdictions and the courts to deal with these matters in an expeditious fashion because some conditional sentences may not be of great duration. The maximum term of a conditional sentence is two years less a day. If an offender has a six-month conditional sentence, there is some urgency in getting on with the breach hearing.

Senator Beaudoin: At the bottom of the page, the bar recommends changing clauses 42 and 43 and to abrogate the time frame of 30 days.

Ms vanDienen: Yes, but we no longer have a time limit of 30 days. It is 30 days or as soon thereafter as practicable, so there is a measure of flexibility. We are dealing specifically with the case law that has presented the problem of courts no longer having jurisdiction because the 30 days has run out.

peut se produire. Ces critères sont très limités et très restreints. Ils répondent à des préoccupations de cette nature dans chaque province.

M. Ram: La lettre dit:

Il peut être opportun d'accorder une exemption des rigueurs de cette disposition.

Le libellé de la disposition porte que la personne responsable de la délivrance du permis peut refuser de le délivrer ou peut le suspendre. Le responsable des permis a le pouvoir discrétionnaire de ne pas enlever le permis d'une personne dont le gagne-pain en dépend.

Mme vanDienen: Je suis d'accord avec mon collègue à ce sujet. De plus, lorsqu'un tribunal impose une amende, il évalue la capacité du délinquant de payer l'amende. Un tribunal ne doit pas imposer une amende tellement rigoureuse que le gagne-pain de la personne s'en trouve menacé.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes satisfaite du statu quo.

Il reste une seule question et il s'agit des commentaires contenus dans la lettre au sujet des ordonnances de sursis, dont il est question aux articles 42 et 43 du projet de loi.

Mme vanDienen: Ces commentaires portent sur les ordonnances de sursis. Le premier de ces commentaires concerne la période de 30 jours.

Au sujet de cette question, le code exige actuellement qu'une audience en cas d'inobservation des conditions soit tenue dans un délai de 30 jours suivant l'arrestation du délinquant. Dans l'affaire à laquelle fait allusion l'Association du Barreau canadien, entre autres, on a déterminé que cette disposition signifiait que l'affaire devait être entendue et résolue, ou devait avoir fait l'objet d'un jugement. Ce délai a causé des difficultés dans des endroits éloignés, et il a été difficile de terminer les audiences pour inobservation des conditions dans un tel délai.

Nous avons modifié la disposition afin de dire que l'audience pour inobservation des conditions doit commencer, au lieu d'être terminée, dans un délai de 30 jours, ou le plus tôt possible après ce délai. Nous avons maintenu le délai de 30 jours pour encourager les gouvernements et les tribunaux à régler ces questions dans les plus brefs délais, parce que certaines ordonnances de sursis concernent des peines qui ne sont parfois pas très longues. La durée maximale de la peine pouvant faire l'objet d'une ordonnance de sursis est de deux ans moins un jour. Si un délinquant fait l'objet d'une ordonnance de sursis pour une période de six mois, il est urgent de tenir une audience en cas d'inobservation des conditions.

Le sénateur Beaudoin: Au bas de la page, le barreau recommande qu'on modifie les articles 42 et 43 du projet de loi et qu'on élimine le délai de 30 jours.

Mme vanDienen: Oui, mais il n'y a plus de délai précis de 30 jours; on dit plutôt que l'audience doit avoir lieu dans un délai de 30 jours ou le plus tôt possible après ce délai, de sorte qu'il y a une certaine marge de manoeuvre. Nous parlons spécifiquement des précédents où les tribunaux ont perdu leur compétence à cause de l'expiration du délai de 30 jours.

The Chairman: You are, in effect, saying that this bill answers the Canadian Bar Association's concerns.

Senator Beaudoin: It does?

Ms vanDienen: It does.

Senator Bryden: Mr. Roy, you made a very interesting comment in relation to when the deal was done between the federal government and the provinces with respect to gambling. It is an agreement. You indicated that the parties agreed to waive Crown immunity. Is that correct?

Mr. Roy: That is what I indicated, senator. I have with me some documents. For the record, senator, I will simply refer you to clause 7 of the agreement signed on June 3, 1985.

Senator Bryden: If Crown immunity is waived, does that remove immunity from prosecution and immunity from civil proceedings?

Mr. Roy: The best way of answering this is to refer you to the words themselves. This was done in the narrow context. The agreement reads that the parties acknowledge that the subject matter of this agreement is a commercial matter. They undertake not to invoke any Crown prerogative or immunity in any dispute, including any court proceedings arising from this agreement.

Senator Bryden: I wish Senator Wilson were still here because she is not without recourse, I would take it, regarding her concerns about social addiction and economic deprivation. The fact is that there are class actions in the U.S. and Canada where people like me who sin are in a position to sue tobacco companies for having destroyed our health. It has happened. Huge settlements are being handed down. The Government of British Columbia is suing the tobacco industry to recover the costs of health care. Presumably the allegations are correct.

We all know of situations where irreparable financial damage has been done to families as a result of using slot machines that are operated and managed by a province. That is actionable in a civil court. If the province has waived any Crown immunity, a person should be able to sue for damages.

Mr. Roy: I would not pretend to be what I am not. Crown immunity is not one of my areas of expertise. As I read this, what is being waived is with respect to the parties to this particular agreement. Therefore, you have an agreement between the provinces and the federal government to the effect that the federal government will present legislation and make its best effort to have the legislation passed so that the provinces will have jurisdiction over gambling. There was some financial consideration in return. The parties are saying, "If we have a problem on the basis of this agreement and we have to go to court with this, we will not raise, against each other, the Crown immunity we would have otherwise."

La présidente: Vous dites en fin de compte que ce projet de loi répond aux préoccupations de l'Association du Barreau canadien.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce exact?

Mme vanDienen: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Monsieur Roy, vous avez fait une observation très intéressante au sujet de l'accord intervenu entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le jeu. C'est un accord. Vous avez dit que les parties avaient convenu de renoncer à l'immunité de la Couronne. Est-ce exact?

M. Roy: C'est ce que j'ai dit, sénateur. J'ai certains documents en main. Je vous renvoie simplement, sénateur, à l'article 7 de l'accord signé le 3 juin 1985.

Le sénateur Bryden: Une renonciation à l'immunité de la Couronne signifie-t-elle qu'il y a immunité en matière de poursuites judiciaires et immunité en matière civile?

M. Roy: La meilleure réponse que je peux vous donner se trouve dans la signification des termes utilisés. On a choisi les mots dans un contexte limité. L'accord stipule que les parties reconnaissent que la teneur de cet accord est de nature commerciale. Les parties en cause s'engagent à ne pas invoquer la prérogative ou l'immunité de la Couronne dans tout différend, y compris dans toute action en justice découlant de l'accord.

Le sénateur Bryden: J'aimerais bien que le sénateur Wilson soit encore ici, car elle a certaines préoccupations, je pense, au sujet des recours concernant la dépendance par rapport à certaines substances à caractère social et des recours en raison d'un dénuement économique. Le fait est qu'aux États-Unis et au Canada, des gens qui comme moi s'adonnent à ce genre de vie sont en mesure d'intenter des recours collectifs contre des compagnies de tabac en les accusant d'avoir détruit notre santé. Cela se fait. On accorde des dommages-intérêts énormes. Le gouvernement de la Colombie-Britannique poursuit l'industrie du tabac pour récupérer les sommes dépensées en soins de santé. Les allégations sont probablement correctes.

Nous connaissons tous des cas où des familles ont subi des dommages financiers irréparables parce qu'un membre de ces familles a utilisé des machines à sous exploitées et gérées par une province. Une telle situation peut faire l'objet de poursuites devant un tribunal civil. Si la province a renoncé à toute immunité de la Couronne, une personne devrait pouvoir intenter une action en dommages-intérêts.

M. Roy: Je n'oserais pas prétendre être ce que je ne suis pas. L'immunité de la Couronne n'est pas l'une de mes spécialités. Si j'ai bien compris, la renonciation concerne les diverses parties à cet accord. Par conséquent, il y a un accord entre les provinces et le gouvernement fédéral selon lequel le gouvernement fédéral proposera une mesure législative et fera de son mieux pour la faire adopter afin que les provinces aient compétence en matière de jeu. C'est fait en échange de considérations financières. Les parties disent que si un problème survient dans le cadre de cet accord, et qu'il faut aller devant les tribunaux, aucune d'entre elles n'invoquera contre les autres l'immunité de la Couronne.

I am not sure that we are going anywhere beyond this kind of arrangement. To suggest that class actions can be taken against the Crown, or that the Crown would not raise Crown immunity on this basis, is perhaps a bit unclear. That is as far as I will go.

Senator Bryden: I will not pursue it any further, however, if I were a litigator I would.

Senator Moore: On the subject of provinces being able to conduct and manage gambling casinos, I believe, Mr. Roy, you said that, with respect to dice games, this proposed section permits only provinces to run dice games and they cannot license others to do so.

We have a casino in Halifax, Nova Scotia, which is operated by a company from Nevada. I am thinking about your comment about making border Canadian casinos more competitive. Who runs the casino in Windsor? Is that a provincial operation or is it also run by a Nevada company? Do we know the answer to that?

Mr. Roy: I have been to the casino in Halifax and I know that they have slot machines. You have been there.

Senator Moore: I have looked down the hole in the stairway and I have seen it, but I have not crossed that threshold.

Mr. Roy: In order to operate legally it must fall within the words "...to conduct and manage..." by the government of the province. I do not have any case law to rely upon to interpret what those words mean.

Senator Moore: This whole matter hinges on that interpretation.

Mr. Roy: I know that in some jurisdictions, Quebec in particular, casinos are operated directly by the province. They do not go through the management of some organization that they would be supervising. However, in Halifax, my understanding is that this is how they do their business. As for Ontario I would not be able to answer.

Mr. Pruden: My understanding is that within the Province of Ontario, with their provincial government casinos at Windsor, Rama, Niagara Falls, they do involve, in the consultation area, companies that have gambling expertise — larger companies that have operated in the United States, for example. The provincial government takes the view that the province is still conducting and managing the lottery schemes that take place at the provincial government casino, and that they are assisted by the company that provides them with day-to-day operational assistance or with the consultative assistance on how to run casinos.

Senator Moore: Gambling consultants help them in the management of their facilities. That is what I thought.

Mr. Pruden: Quebec follows the Manitoba model, or vice versa, depending on how you look at it. The Province of Saskatchewan has sought out expert advice from casino companies in regard to their Regina casinos and for First Nations' casinos.

Je ne suis pas certain que la chose aille plus loin. Le texte n'est peut-être pas assez clair pour qu'on puisse dire que des recours collectifs peuvent être pris contre la Couronne, ou que la Couronne n'invoquerait pas son immunité. C'est tout ce que je peux dire.

Le sénateur Bryden: Je n'irai pas plus loin, mais si j'étais avocat, je le ferais.

Le sénateur Moore: Quant à l'exploitation de casinos par les provinces, monsieur Roy, vous avez dit, je pense, qu'en ce qui concerne les jeux de dés le nouvel article permet seulement aux provinces d'exploiter des jeux de dés, mais il ne leur permet pas d'accorder un permis à d'autres pour le faire.

Nous avons un casino à Halifax, en Nouvelle-Écosse, géré par une entreprise du Nevada. Je pense à votre commentaire sur la possibilité de rendre plus concurrentiels les casinos canadiens situés à la frontière. Qui gère le casino de 731E.14 Windsor? Est-ce une entreprise provinciale, ou est-il géré par une entreprise du Nevada? Connaissons-nous la réponse à cela?

M. Roy: Je suis allé au casino de Halifax et je sais qu'il y a là des machines à sous. Vous y êtes allé aussi.

Le sénateur Moore: J'ai regardé en bas du haut de l'escalier et j'ai vu la salle de jeu, mais je n'ai pas traversé ce seuil.

M. Roy: Pour que le casino soit légal il doit être autorisé à «mettre sur pied et ou exploiter...» par le gouvernement provincial. Je ne connais pas de jurisprudence pour interpréter cette disposition.

Le sénateur Moore: Tout tourne autour de cette interprétation.

M. Roy: Je sais que dans certaines provinces, au Québec en particulier, les casinos sont exploités directement par la province. Ils ne sont pas gérés par une entité supervisée par le gouvernement. À Halifax, je crois savoir que c'est ainsi qu'on procède. Pour ce qui est de l'Ontario, je l'ignore.

M. Pruden: D'après ce que je sais, en Ontario, dans le cas des casinos provinciaux du gouvernement à Windsor, Rama, Niagara Falls, le gouvernement fait appel à des cabinets-conseils spécialisés dans le jeu — de grandes entreprises qui ont acquis de l'expérience aux États-Unis, par exemple. Pour le gouvernement provincial, c'est toujours la province qui met sur pied et exploite la loterie au casino provincial du gouvernement; elle reçoit l'assistance d'une société qui lui fournit de l'aide opérationnelle quotidienne ou des conseils sur la gestion des casinos.

Le sénateur Moore: Des spécialistes du jeu aident le gouvernement à gérer ses installations. C'est ce que je pensais.

M. Pruden: Le Québec suit le modèle du Manitoba, ou vice-versa, selon le point de vue. La Saskatchewan a obtenu le conseil d'experts de sociétés de casinos pour ses casinos de Regina et pour ceux des Premières nations.

Senator Moore: I felt so much better when I did not pursue this because I did not question Mr. Roy's comments. However, it appears that this "conduct and manage" phrase does permit the provinces to license people, in effect.

Mr. Roy: With all due respect, I must disagree with that interpretation. Because you are buying expertise from outside does not mean that you are not managing and conducting the operation. You are the one who is responsible for this, no one else. Whether you hire someone and you give them a salary, or you hire a company to bring in that expertise and then you manage that, it seems to me it is still within the confines of the legislation.

If they were simply licensing someone and saying, "It is your operation and you are responsible for what is taking place here," I would agree with you, however, I do not believe that is what is happening.

Senator Moore: They probably will not do that because it is so lucrative. The provinces will keep it to themselves.

Mr. Roy: Yes.

Senator Moore: However, they must work within the confines of the code.

Senator Grafstein: Would you turn to the wiretapping provisions, specifically, clauses 4 and 5, on page 2, which deals with the permission to surreptitiously enter into a premises and to remove a covert device, right?

Mr. Roy: Yes, that is correct.

Senator Grafstein: I have read section 186, and that section has a very thorough and complex series of steps that are required in order to obtain the authorization and to continue the authorization.

What we are talking about here, and it is an issue of general public policy as well as privacy, is where the authorities are able to surreptitiously go into a private citizen's home on an *ex parte* affidavit and to remove a covertly installed listening device, right?

Mr. Roy: Yes, that is correct.

Senator Grafstein: Up until that time there was no authority, I take it. I looked at the section and I could not find that.

Mr. Ram: The situation now is that the statute says if you explain the situation to a court and satisfy a court that you should be allowed to conduct electronic surveillance, then you can go and conduct electronic surveillance. The case law now says that, if you have the permission to do the surveillance, you also have the permission — it is implicit in the authorization — to install the devices. The police community is operating on the basis that they also have the implicit authority to remove them again. To my knowledge, it has not come up in the case law.

They sought some clarification of this for a couple of reasons. The major concern was that you could take the position that the authorization allows installation, use under what terms and conditions the court specifies, and then removal of the device. What happens if they do a surveillance for six months and then

Le sénateur Moore: J'étais beaucoup plus à l'aise avant d'approfondir cette question, parce que je n'avais pas mis en doute les propos de M. Roy. Toutefois, il semble que les verbes «mettre sur pied et exploiter» autorisent les provinces à délivrer des permis, dans les faits.

M. Roy: Sauf votre respect, ce n'est pas mon avis. Ce n'est pas parce que vous retenez les services d'experts de l'extérieur que vous ne mettez pas sur pied ou n'exploitez pas la loterie. Le responsable, c'est vous, et personne d'autre. Que vous embauchiez et rémunériez quelqu'un ou que vous reteniez les services d'une entreprise d'experts pour assurer l'exploitation, cela me semble quand même respecter la loi.

Si la province se contentait de livrer un permis en disant: «C'est votre exploitation à vous, et vous êtes responsable de ce qui se passe ici», je serais d'accord avec vous; par contre, je ne pense pas que ce soit le cas.

Le sénateur Moore: Elles ne le feront sans doute pas. C'est tellement lucratif que les provinces voudront que ce soit leur chasse gardée.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Moore: Elles doivent toutefois respecter le code.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous nous parler des dispositions relatives à l'écoute électronique, en particulier des articles 4 et 5, à la page 2, qui portent sur l'autorisation d'entrer dans des lieux pour enlever secrètement un dispositif caché.

M. Roy: C'est bien cela.

Le sénateur Grafstein: J'ai pris connaissance de l'article 186, qui comporte une série très complexe et très détaillée d'étapes qui doivent être franchies pour obtenir cette autorisation et la conserver.

Ce dont il est question ici, et c'est une question de politique générale et de vie privée, ce sont les cas où les autorités peuvent pénétrer secrètement dans l'habitation d'un particulier sur demande écrite *ex parte* pour enlever un dispositif d'écoute installé secrètement. C'est bien ça?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Grafstein: Auparavant, ce pouvoir n'existait pas, je crois. J'ai lu l'article, et je n'ai rien vu de tel.

M. Ram: Actuellement, la loi prévoit que si vous expliquez la situation à un juge et arrivez à le convaincre qu'il y a lieu d'autoriser une surveillance électronique, vous pouvez le faire. D'après la jurisprudence, si vous avez l'autorisation de procéder à l'écoute, il est implicite dans l'autorisation que vous avez le droit d'installer le dispositif. Les corps policiers tiennent pour acquis qu'ils ont aussi l'autorisation implicite d'enlever ces dispositifs. À ma connaissance, le cas ne s'est pas posé dans la jurisprudence.

Les corps policiers ont voulu obtenir un éclaircissement pour deux raisons. D'abord, on pouvait soutenir que l'autorisation permet l'installation et l'usage du dispositif aux conditions posées par le tribunal, puis l'enlèvement de l'appareil. Que se passe-t-il si la surveillance s'effectue pendant six mois et que l'autorisation

the authorization runs out, the device is still in place, they do not have time or they do not want to risk going back to get it because the investigation is still ongoing? Perhaps it is another six months before they wrap up the investigation and make arrests, or however it concludes. The authorization has expired. This allows them to go back later and remove the device.

Senator Grafstein: We are dealing with two principles. The first is the installation mechanism. The second is that when the authorization term is completed, it sits there and they are not legally obliged to remove it.

The requirement of police power is lacking. There could be a number of variations, but I will take the clear one. They have reasonable and probable grounds. In the affidavit they have to indicate quite strict, and seemingly carefully crafted, pre-conditions to enter and install the device surreptitiously.

Mr. Ram: They also must inform the court of the nature of the premises involved, et cetera.

Senator Grafstein: Yes. I am suggesting that the entry point is pretty well protected. From a privacy standpoint, there are reasonable and probable grounds.

A period of time goes by, the term ends, and they cannot satisfy a court that the information is relevant for any criminal offence. They then have two choices, one being to forget about it, to leave it there and fire it up six months later, perhaps.

Mr. Ram: If they get another authorization.

Senator Grafstein: Yes. Or, alternatively, they may re-enter the premises, whether public or private, by surreptitious means and remove it.

I want to deal with the latter one, not the intermediate one, because there is a gap that I did not consider when I looked at this section.

On the removal issue, we are now authorizing the police to surreptitiously re-enter a citizen's house. The police have said that they either do not need the evidence or they have not been able to collect sufficient evidence to convince the court to allow them to continue. Yet, they will have the power, under the test here, to take the device out. It seems to me that this is an extraordinary police power. Maintaining the device there obviously creates a hiatus, and we should attend to that, because the police are not obliged to remove it.

Therefore, there are two issues. The first is an obligation on the police to remove. The second is that if there is a requirement to remove it, that they do it surreptitiously again.

Mr. Ram: I will deal with your last point first. We touched on this partially earlier.

Senator Grafstein: This goes back to the discussion we had with the privacy commissioner. I believe that this is a sensitive issue.

expire? L'appareil est toujours en place, mais la police n'a pas le temps et ne veut pas risquer de retourner l'enlever parce que l'enquête dure toujours. Peut-être faut-il attendre six mois avant que l'enquête ne soit terminée et que des arrestations soient faites, ou qu'elle finisse autrement. L'autorisation a expiré. Cela permet à la police de retourner plus tard sur les lieux pour enlever le dispositif.

Le sénateur Grafstein: Deux principes sont en cause ici. Il y a d'abord le mécanisme d'installation du dispositif. Le deuxième, c'est qu'à l'expiration de l'autorisation, le dispositif reste là, et la police n'est pas légalement tenue de l'enlever.

Il n'y a pas d'obligation imposée à la police. Il pourrait y avoir plusieurs cas de figure, mais je vais en prendre un qui est clair. La police a des motifs raisonnables et probables. Dans la demande d'autorisation, la police énonce des conditions très strictes, apparemment très bien rédigées, pour pouvoir entrer dans les lieux et installer secrètement le dispositif.

M. Ram: Elle doit aussi informer le tribunal de la nature des lieux, et cetera.

Le sénateur Grafstein: Oui. Je pense que la question de la pénétration dans les locaux est bien couverte. Pour ce qui est de la protection de la vie privée, il y a des motifs raisonnables et probables.

Le temps passe, l'autorisation arrive à expiration, et la police ne peut pas convaincre le tribunal qu'il existe des éléments qui laissent deviner qu'il y a eu infraction. La police a donc deux choix: ou bien elle oublie l'affaire, ou bien elle laisse le dispositif en place pour le réactiver six mois plus tard, peut-être.

M. Ram: Si elle obtient une autre autorisation.

Le sénateur Grafstein: Oui. Autre possibilité, elle peut pénétrer à nouveau dans les lieux, publics ou privés, de façon clandestine pour l'enlever.

Je veux discuter du dernier cas, pas du cas intermédiaire, parce qu'il y a un oubli que je n'ai pas vu lorsque j'ai examiné la disposition.

Pour ce qui est de l'enlèvement, nous avons maintenant autorisé la police à entrer à nouveau secrètement dans la maison d'un citoyen. La police dit soit ne pas avoir besoin des éléments de preuve, soit qu'elle n'a pas pu en rassembler suffisamment pour convaincre le tribunal de poursuivre l'écoute. Pourtant elle aura le pouvoir, en vertu de cette disposition, de récupérer le dispositif. Cela me semble être un pouvoir policier extraordinaire. Le fait de laisser le dispositif en place crée une lacune dans la loi, et il faudrait s'en occuper, parce que la police n'est pas obligée de l'enlever.

Il y a donc deux problèmes. Il y a d'abord l'obligation pour la police d'enlever le dispositif; le deuxième, c'est que s'il faut l'enlever, la police doit procéder à nouveau secrètement.

M. Ram: Je vais d'abord répondre à votre deuxième argument. On en a brièvement parlé plus tôt.

Le sénateur Grafstein: Cela rejoint la discussion que nous avons eue avec le commissaire à la protection de la vie privée. C'est quelque chose de délicat, à mon avis.

The Chairman: We did not raise this before, Senator Grafstein. There is a further issue which is that, at present, a wiretap can be left in place forever.

Mr. Ram: As to the question of covert removal, when we drafted the legislation, we created a statutory power to allow covert removal because, in some cases, that clearly will be necessary. The police will want to protect the nature of their surveillance, the nature of the devices, which can be very sensitive. The premises may still be inhabited by a target. They may still be investigating and, therefore, do not want to tip the target to the fact that there is an investigation going on. It may have to be covert.

There are three possibilities that are covered by this, and that is the reason for allowing the court to impose whatever terms and conditions it finds necessary. First, the court can authorize the police to go in without any notice and without making the occupant aware, thus carrying out a completely covert removal, for the reasons I have just given. Second, the court can authorize the police to go in with notice but no consent. In other words, they can show up at the door with a court order that allows them to enter and get their device. They must tell the occupant that they are doing it, but the occupant cannot stop them from entering and removing the device. Third, the court could conceivably say that it could be done only with the consent of the occupant.

The concern is that there is considerable investment in these devices. The dollar cost ranges from \$20 to \$20,000. Also, the technology is very sensitive. The RCMP, in particular, have expended large sums of money to create it and if someone finds out how it works, they will lose their investment. That is in response to the question of surreptitious removal after the authorization has expired, to create a new power to get an authorization.

The principal reason for not providing the same terms and conditions as those applied to the initial authorization to conduct surveillance is that a court had to be satisfied of that in the first place, otherwise the device would not be there. The police had to satisfy the court of the grounds of the investigation once the device is in place and we have to retrieve it, and the grounds to investigate that existed at the time the surveillance was originally authorized.

In terms of invasion of privacy, with regard to your next point, is it a greater invasion of privacy to have the police retrieve the device as soon as reasonably practicable in the context of their investigation, or to simply leave it there? We must also bear in mind that the premises may be occupied by someone unconnected to the investigation.

Rather than dealing with all of these permutations in the drafting, this provision recognizes that the police had all of that material on the record when they received the authorization to install the device. It then allows the court the discretion to attach such terms and conditions as it thinks appropriate, with regard to

La présidente: C'est une question que nous n'avons pas soulevée par le passé, sénateur Grafstein. Il y a un autre problème, à savoir qu'à l'heure actuelle un dispositif d'écoute peut être laissé en place pour toujours.

M. Ram: En ce qui concerne l'enlèvement secret, lorsque nous avons rédigé le texte, nous avons créé le pouvoir légal d'autoriser l'enlèvement secret parce que, dans certains cas, il est certain que ce sera nécessaire. La police voudra protéger la nature de l'écoute et des dispositifs, qui peuvent être très sensibles. La cible habite peut-être toujours les lieux. La police continue peut-être son enquête et ne veut peut-être pas révéler à la cible qu'elle se poursuit. L'opération devra peut-être donc être clandestine.

Trois possibilités sont couvertes ici, et c'est pourquoi on permet au tribunal d'imposer toutes les conditions qu'il juge nécessaires. D'abord, le tribunal peut autoriser la police à pénétrer dans les lieux sans prévenir ou informer l'occupant, l'enlèvement étant entièrement secret, pour les raisons que je viens de donner. Deuxièmement, le tribunal peut autoriser la police à pénétrer dans les lieux avec avis, mais sans consentement. Autrement dit, elle peut se présenter à la porte avec une ordonnance du tribunal qui lui permet d'entrer et d'aller chercher le dispositif. Elle doit dire à l'occupant ce qu'elle fait, mais celui-ci ne peut pas l'empêcher d'entrer pour enlever l'appareil. Troisièmement, le tribunal pourrait en théorie dire que l'enlèvement ne pourrait se faire qu'avec le consentement de l'occupant.

Ce qui préoccupe la police, c'est que ces dispositifs coûtent cher: entre 20 et 20 000 \$. De plus, il s'agit de technologie confidentielle. La GRC, en particulier, a consacré des sommes importantes pour créer cette technologie, et elle perdra son investissement si son fonctionnement est découvert. C'est la réponse à la question concernant l'enlèvement secret après l'expiration de l'autorisation, pour créer un nouveau pouvoir pour obtenir une autorisation.

La principale raison pour laquelle on ne fixe pas les mêmes conditions que celles de l'autorisation initiale de procéder à de l'écoute, c'est que le tribunal devait en être convaincu la première fois, sans quoi le dispositif ne serait pas en place. La police a dû convaincre le tribunal de la validité des motifs de l'enquête une fois que le dispositif est en place et qu'il faut le récupérer, ainsi que de la validité des motifs d'enquête qui existaient au moment où l'écoute a été autorisée la première fois.

Pour ce qui est de l'atteinte à la vie privée, concernant votre autre argument, l'atteinte à la vie privée est-elle plus grande lorsque la police récupère le dispositif dès que cela est raisonnable et pratique dans le cadre de l'enquête ou lorsqu'on laisse tout simplement le dispositif en place? Il ne faut pas oublier non plus que les lieux peuvent être occupés par quelqu'un qui n'a rien à voir avec l'enquête.

Au lieu de prévoir tous ces cas de figure au moment de la rédaction, on a reconnu dans cette disposition que la police disposait de tous les éléments du dossier lorsqu'elle a reçu l'autorisation d'installer le dispositif. Le texte autorise ensuite le tribunal à imposer les conditions qu'il juge appropriées eu égard

whatever the circumstances are at the time of removal, which may not have been known in the first place.

The fact that there is no obligation in the legislation to remove devices is a new issue. It is not something that we contemplated in drafting this legislation. Again, I am not an expert in all electronic surveillance law, or the technology of it, but one of the police's concerns is that there are many circumstances in which a positive obligation on them to retrieve the devices at a certain time, whatever that might be, would endanger investigations or investigative techniques.

Senator Grafstein: There is a short answer to that.

Mr. Ram: My understanding from the police community is that they want the devices back. They do not want to leave them where they might be discovered and damaged. From a very practical standpoint, the police seek to get the devices out as quickly as possible.

In most cases, none of this comes up. When an investigation is concluded, arrests are made and the police have access to the premises, during which time they will remove the devices. That deals with the problem of subsequent occupants. Once the suspects are arrested, the devices come out. There is, however, the possibility that that may not happen.

Senator Grafstein: The short answer to that could be an *ex parte* requirement to ask a judge whether they should remove it. In that way, there would be an obligation at the beginning and at the end to have the independent authorizing judge make the decision, not the police. At least there is some public safeguard in that, which would not exist if the decision were left to the police.

The proposed section (5.2)(a) reads:

under any terms or conditions that the judge considers advisable in the public interest;

Does that not, from a privacy standpoint, give the judge too much latitude as opposed to some higher test?

I tried to find the definition of "advisable in the public interest." It is a pretty broad test. It is not a tough legal test.

Mr. Ram: The wording is from some other Criminal Code provision.

Senator Grafstein: No, it tracks because if you take a look at section 186, it has a series of tests, and it is quite well drafted. An authorization shall state the offence, the type of communications that are to be intercepted, the identity of the persons, the known communications, the designation, and then it continues with "such terms and conditions as the judge considers advisable in the public interest." They have a whole hierarchy of precise tests. I think it is good draftsmanship, good protection in terms of the Criminal Code. Then it makes the general provision: "such terms and conditions as the judge considers advisable in the public interest."

All you do when you take it out is remove the more precise provisions, and leave, "advisable in the public interest." You take the softer test and deal with it. It strikes me that again what we are talking about here is surreptitious entry by police into a private

aux circonstances au moment de l'enlèvement, qui n'étaient peut-être pas les mêmes qu'à l'installation.

Le fait que la loi n'oblige pas à enlever le dispositif constitue une nouvelle question. Ce n'est pas quelque chose que nous avons envisagé au moment de la rédaction. Je le répète, je ne suis pas spécialiste du droit ou de la technologie de l'écoute électronique, mais un des sujets de préoccupation de la police, c'est qu'il existe de nombreux cas où lui imposer de récupérer les dispositifs à un moment donné, quel qu'il soit, compromettrait l'enquête ou les techniques d'enquête.

Le sénateur Grafstein: Il y a une réponse brève à cela.

M. Ram: Je crois savoir que les corps policiers veulent récupérer les dispositifs. Ils ne veulent pas les laisser là où ils pourraient être découverts et détruits. Dans la pratique, la police cherche à récupérer les dispositifs le plus rapidement possible.

Dans la plupart des cas, la question ne se pose pas. À la fin de l'enquête, une arrestation est faite, et la police a accès aux lieux, et c'est à ce moment-là qu'elle enlève les dispositifs. Cela règle le problème des occupants ultérieurs. Une fois les suspects arrêtés, les dispositifs sont enlevés. Il est toutefois possible que cela ne se produise pas.

Le sénateur Grafstein: La réponse brève à cela pourrait être l'obligation de présenter une demande *ex parte* à un juge pour savoir si la police doit l'enlever. De cette façon, au début et à la fin il serait nécessaire d'obtenir une décision d'un juge indépendant; ce ne serait pas la police qui déciderait. De cette façon, il y aurait une certaine protection de la population, ce qui n'est pas le cas si la décision est laissée à la police.

L'alinéa (5.2)a) se lit comme suit:

selon les modalités qu'il estime opportunes;

Du point de vue de la défense de la vie privée, cela ne donne-t-il pas trop de latitude au juge au lieu d'imposer un critère plus rigoureux?

«Modalités opportunes», c'est bien vague. Ce n'est pas exigeant du point de vue juridique, notamment s'il s'agit de l'intérêt public.

M. Ram: Le libellé provient d'une autre disposition du Code criminel.

Le sénateur Grafstein: Non, si vous consultez l'article 186, on y trouve toute une série de critères, et c'est très bien rédigé. L'autorisation doit indiquer l'infraction, le genre de communications qui pourront être interceptées, l'identité des personnes, une description générale de la façon dont les communications pourront être interceptées, puis, plus loin, «les modalités que le juge estime opportunes dans l'intérêt public». Il y a toute une hiérarchie de critères précis. Je pense que c'est bien rédigé et que le Code criminel offre une bonne protection. On trouve ensuite la disposition générale: «les modalités que le juge estime opportunes dans l'intérêt public».

Tout ce que vous faites lorsque vous enlevez cela, c'est enlever les critères plus précis pour ne conserver que «selon les modalités qu'il estime opportunes». Vous ne reprenez que le critère le moins exigeant. Il me semble qu'encore une fois nous parlons d'accès

residence at the end of a term when, for one or two major reasons, there is no evidence or not sufficient evidence, or the police decide that they do not wish to pursue this for whatever reason. I am talking about the former test as opposed to the latter test. They do not find anything. They go back in. I agree with the first proposition, which is that you notify the person. If he is innocent, you notify the person and say, "Sorry. We did it. We are taking it out. We want to tell you that we are good guys. You are clean."

If there are good public interest grounds, such as that the suspect may be a criminal with a long record, I can understand that. My concern is for the innocent person with no record. In my opinion, this is not a sufficiently tough test. I leave it there because I see where it is tracking from, and it is a little unfair to raise it at this time. I will give it some consideration and maybe you can as well, unless you want to respond now.

Mr. Roy: I can offer a couple of comments. I invite you to look at the other provisions in Part VI to see if you agree with the comment I am about to make. Part VI deals with electronic surveillance. The requirements provided by law, in order to get an authorization, vary depending on how invasive the procedure will be. The one we are talking about in section 186 is the most invasive. That is why you have a test that is rather stringent and states that you must satisfy a judge on a number of things.

However, the test itself, as I read section 186, is to be found in subsection (1) of section 186. The judge must be satisfied of what? That it is in the best interests of the administration of justice to give the authorization, and that this is a last resort. In other words, the state has tried other ways of investigating this and we tell the judge that we cannot get to this person. Therefore, this is the test that we must satisfy. On that basis, the judge will give an authorization that will contain the elements referred to in subsection (4) of section 186.

Senator Grafstein: I agree that is a higher test.

Mr. Roy: There is case law going back to 1984 in the Supreme Court of Canada that suggests that, as part of the authorization to intercept the communications of someone, the state has a right to go in surreptitiously and install the bug.

Senator Grafstein: With the higher test.

Mr. Roy: Let us not confuse the principle here. The principle is that you need a high hurdle to overcome, not because you install the device, but rather because you are going to intercept the communications of someone. That is a very invasive procedure. The privacy of someone is invaded for a period of 60 days when the microphone is in the room. They know exactly what has taken place in your house for 60 days. The law says that you must give some very good reasons for that. As an accessory to this, we are going to give you the power to go in and install your device.

clandestin par la police dans une habitation privée à la fin d'une période où, pour une ou deux raisons importantes, il n'y a pas de preuves ou il n'y a que des preuves insuffisantes, ou la police décide de ne pas aller plus loin, pour quelque raison que ce soit. Je parle de l'ancien critère par opposition au critère plus récent. La police ne trouve rien. Elle retourne sur place. Je suis d'accord avec la première idée, c'est-à-dire d'informer la personne. Si elle est innocente, vous l'informez et vous dites: «Désolés, c'est nous qui avons fait ça. Nous l'enlevons. Nous sommes les bons. Vous n'avez rien fait de mal.»

S'il y a de bons motifs d'intérêt public, par exemple si le suspect est un criminel au casier long comme le bras, je peux comprendre. Ce qui m'inquiète, c'est le cas de la personne innocente qui n'a pas de casier judiciaire. À mon avis, ce critère n'est pas assez exigeant. Je vais en rester là, parce que je vois d'où ça vient, et il est un peu injuste de soulever cette question maintenant. Je vais y réfléchir et peut-être voudrez-vous en faire autant, à moins que vous ne vouliez répondre maintenant.

M. Roy: Je peux faire une ou deux observations. Je vous invite à prendre connaissance des autres dispositions de la partie VI; voyez vous-même si vous êtes d'accord avec ce que je vais dire. La partie VI porte sur l'écoute électronique. Les conditions à remplir en droit pour obtenir une autorisation dépendent du degré d'envahissement de la méthode. Celle dont il est question à l'article 186 est la plus envahissante. C'est pourquoi les critères sont plus exigeants et vous obligent à convaincre le juge d'un certain nombre de choses.

Toutefois, le critère lui-même de l'article 186 se trouve au paragraphe 186 (1). De quoi le juge doit-il être convaincu? Que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice ou que les autres méthodes d'enquête ont échoué. Autrement dit, l'État s'y est pris autrement et nous disons au juge que nous n'arrivons pas à épinglez cette personne. Voilà donc le critère auquel il faut répondre. Sur la foi de cette information, le juge donnera une autorisation qui renfermera les éléments énoncés au paragraphe 4 de l'article 186.

Le sénateur Grafstein: Je conviens qu'il s'agit d'un critère plus exigeant.

M. Roy: Une décision de 1984 de la Cour suprême du Canada donne à entendre que dans le cadre d'une autorisation d'intercepter des communications, l'État a le droit de pénétrer clandestinement et d'installer le dispositif.

Le sénateur Grafstein: Assorti d'un critère plus exigeant.

M. Roy: Ne faisons pas d'amalgame ici. Le principe, c'est qu'il faut surmonter un obstacle plus difficile, non pas parce qu'on installe un dispositif, mais parce que le but est l'interception des communications de quelqu'un. C'est une méthode très envahissante. La vie privée de quelqu'un est envahie pendant les 60 jours que le microphone est dans la pièce. La police sait exactement ce qui se passe chez vous pendant 60 jours. La loi dit qu'il faut donner de très bonnes raisons pour faire cela. Accessoirement, nous allons vous donner le pouvoir de pénétrer dans les lieux pour installer le dispositif.

What this provision is talking about, purely and simply, is not to continue to listen to the person but to go in to retrieve what it is that you have left in there — nothing else. Our understanding is that, in order to satisfy the Constitution and to satisfy the privacy of Canadians, all that you need in those circumstances is to go to a judge and say, “Judge, we are satisfied that we have a need to go in and retrieve this device.” The judge must balance against that the privacy rights of the people in the house. If the judge, having been told of all of the circumstances — because the common law requires that the state give all of the information to the judge — says, “These people have nothing to do with the investigation that you have conducted because the house has been sold. I order you, police, to go in, not in a secret fashion but to knock at the door and to say that you want to get your microphone.” The judge is entitled to do that. In many cases, I am sure that this is what they will want to do.

In a large number of cases where we have not yet charged people, we are not in a position to tell them that they are under investigation or have been under investigation, but there is a need to go in to retrieve this equipment. We think that it would be important for the state to be able to do that in a secret manner.

The judge will be in a position to make that determination on the basis of the interests of justice.

Senator Grafstein: The test does not say that.

Mr. Roy: It says “advisable in the public interest.”

Senator Grafstein: It is different from the other test. One is the administration of justice, and the other is public interest. It is a softer test.

Mr. Roy: Do you think so?

Senator Grafstein: Definitely. It is more general.

Mr. Ram: I would like to speak about the drafting process. If you look at the things that are included with “in the public interest” in subsection 186(4), the purpose of most of those provisions is to tell a court that is about to authorize installation and surveillance, where it is to go, what kind of a device it is, what kind of an offence is being investigated. From a purely practical standpoint, most of those things are known. The police, in order to get the authorization to remove, are going to say, “There is a device in certain premises. Can we please go and get it?” The offence, or the reason it was there, no longer matters. It was lawfully installed. This is no longer relevant. All the court needs to know is whose privacy we are invading by allowing the police to go in and get it, and is it appropriate to make it covert or overt?

Senator Grafstein: Madam Chairman, I will do a little bit more homework on this myself. When I read it, it struck me as being a problem.

I would just say to the witness that I think you are right in one sense. I just want to take a contrary view. In terms of privacy, there are two, quite separate, issues. One is the interference in a private communication. The other issue that is equally contrary to public policy is the surreptitious entry into “a man’s castle.” I am sure that you know all the rules in the United States with respect

Ce que l’on dit dans cette disposition, purement et simplement, c’est de ne pas continuer à écouter la personne mais d’aller récupérer ce que vous avez installé chez elle — rien d’autre. À notre avis, si l’on veut respecter la Constitution et le droit à la vie privée des citoyens, tout ce qu’il faut dans ces circonstances, c’est de dire à un juge: «Nous sommes convaincus d’avoir besoin d’entrer dans les lieux pour récupérer ce dispositif.» Le juge doit sopeser cet argument et le droit à la vie privée de ceux qui occupent l’habitation. Si le juge, ayant été mis au fait de toutes les circonstances — parce que la common law exige que l’État donne toute l’information au juge — déclare: «Ces gens-là n’ont rien à voir avec l’enquête que vous menez parce que la maison a été vendue. J’ordonne à la police d’aller à l’intérieur, pas en secret, mais d’aller frapper à la porte et de dire que vous voulez récupérer votre microphone.» Le juge a le droit d’en décider ainsi. Dans bien des cas, je suis certain que c’est ce qu’il fera.

Dans un grand nombre de cas où aucune accusation n’a encore été portée, nous ne sommes pas en mesure de dire à l’intéressé qu’il fait ou qu’il a fait l’objet d’une enquête, mais il faut intervenir pour récupérer le matériel. Nous pensons qu’il serait important que l’État puisse le faire en secret.

Le juge sera en mesure d’en décider en fonction des intérêts de la justice.

Le sénateur Grafstein: Ce n’est pas ce que dit le critère.

M. Roy: C’est «selon les modalités qu’il estime opportunes».

Le sénateur Grafstein: C’est différent de l’autre critère. L’un concerne l’administration de la justice et l’autre des considérations d’opportunité, ce qui est moins strict.

M. Roy: Vous croyez?

Le sénateur Grafstein: Absolument. C’est plus général.

M. Ram: J’aimerais parler de la rédaction de cette mesure. Si vous regardez ce qui fait partie des considérations jugées opportunes au paragraphe 186(4), la plupart de ces dispositions visent à indiquer au tribunal qui s’apprête à installer un dispositif où il doit être installé, de quel genre de dispositif il s’agit et sur quel genre d’infraction porte l’enquête. D’un point de vue strictement pratique, la plupart de ces éléments sont connus. Pour obtenir l’autorisation d’enlever le dispositif, la police va dire: «Il y a un dispositif à un certain endroit. Pouvons-nous le récupérer, s’il vous plaît?» L’infraction ou les motifs de l’installation du dispositif n’ont plus d’importance. Il a été légalement installé. Cela n’est plus pertinent. Le tribunal a simplement besoin de savoir qui est visé par cette atteinte à la vie privée que constitue l’intervention de la police, et de déterminer si cette intervention doit se faire en secret ou au grand jour.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je vais devoir travailler de mon côté sur cette question. À la première lecture, cela m’a paru constituer un problème.

Je voudrais dire à notre témoin qu’en un sens, je crois qu’il a raison. J’essaie simplement de proposer le point de vue contraire. Du point de vue de la protection de la vie privée, il y a deux questions bien distinctes. La première concerne l’ingérence dans une communication privée et l’autre, qui va elle aussi à l’encontre de la politique officielle, porte atteinte au principe voulant que

to being able to use sufficient force to repel someone from entering your house. It is an equally high principle. That is my only question.

I will come back to the committee on this issue and give the witnesses a chance to respond if I still have a problem.

The Chairman: It will have to be quickly because we will be proceeding to our clause-by-clause study at 10:45 tomorrow morning.

I thank the witnesses very much for assisting us today.

The committee adjourned.

charbonnier est maître chez lui. Vous connaissez certainement toutes les règles applicables aux États-Unis en ce qui concerne le droit de recourir à la force pour empêcher quelqu'un d'entrer chez soi. C'est un principe tout aussi absolu. C'est la seule question que je me pose.

Je reviendrai sur cette question et je donnerai aux témoins la chance d'y répondre si j'ai encore un problème.

La présidente: Il faudra faire vite, car nous passons à l'étude article par article à 10 h 45 demain matin.

Je remercie les témoins de nous avoir apporté leur aide.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-51:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Mr. Chris Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mr. Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Jodie vanDieen, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Concernant le projet de loi C-51:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique
en matière de droit pénal;

M. Chris Ram, conseiller juridique, Section de la politique en
matière de droit pénal;

M. Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Mme Jodie vanDieen, conseillère juridique, Section de la
politique en matière de droit pénal.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 4, 1999

Le jeudi 4 mars 1999

Issue No. 59

Fascicule n° 59

Fourth and last meeting on:
Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code,
the Controlled Drugs and Substances Act and the
Corrections and Conditional Release Act

Quatrième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code
criminel, la Loi réglementant certaines drogues et
autres substances et la Loi sur le système correctionnel
et la mise en liberté sous condition

INCLUDING:

THE TWENTY-SECOND
REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-51)

Y COMPRIS:

LE VINGT-DEUXIÈME
RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-51)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk

Beaudoin

Bryden

Buchanan, P.C.

Eyton

Fraser

Grafstein

* Graham, P.C. (or Carstairs)

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton

(or Kinsella (acting))

Moore

Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk

Beaudoin

Bryden

Buchanan, c.p.

Eyton

Fraser

Grafstein

*Graham, c.p. (ou Carstairs)

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella (suppléant))

Moore

Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 4, 1999

(68)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 11:00 a.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Grafsein, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pearson (9).

In attendance: Gérald Lafrenière and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 3, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act. (*For full text of Order of Reference, please see Issue No. 55, Wednesday, February 17, 1999.*)

The Chair made an opening statement.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-51 and, THAT Bill C-51 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

The committee considered a draft report.

It was agreed — THAT the Chair be authorized to approve the final text of the report.

At 11:18 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 4 mars 1999

(68)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (9).

Également présents: Gérald Lafrenière et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 3 décembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 55 du mercredi 17 février 1999.*)

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE le comité saute l'étude article par article du projet de loi C-51 et QU'il fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de rapport.

Il est entendu — QUE la présidente est autorisée à approuver le texte définitif du rapport.

À 11 h 18, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité.

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, March 4, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-SECOND REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 3, 1998, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following observations:

The committee agrees with the proposed amendments in Clauses 5 and 18(2), enacting *Criminal Code* ss. 186(5.1) and (5.2) and 492.1(5), respectively, which provide for the judicially-authorised removal of electronic surveillance devices after lawful surveillance has been concluded. The proposed amendments will create certainty with respect to the authorisation process, on which the statute is presently silent. Some members of the committee expressed concerns about the degree of certainty created, however, and the committee would like to suggest that the Government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Two specific issues might be considered in this context. It was noted that, while the legislation now provides the basis for removing devices, and it is understood that the police generally seek removal as quickly as is feasible after an investigation is concluded, there is no specific statutory requirement to remove devices when they are no longer needed. Consideration might be given to the enactment of such a requirement, having regard to the practical requirements of protecting investigations and investigative techniques. It was also noted that, while there are detailed provisions setting the terms and conditions for installing devices and conducting authorised surveillance, the amendment provides only that the judge or justice who authorises removal do so on "...any terms and conditions that the judge [justice] considers advisable in the public interest...." Consideration might be given to enacting more specific requirements governing removal, possibly when more is known about judicial application of the new provisions to actual cases in future.

Your committee heard testimony about the significant expansion in gambling in Canada during the last decades, particularly the last 15 years. We were told that expansion has occurred without a full review of the social, economic, and legal aspects of gambling and charitable gaming in Canada. The committee members are concerned that decisions regarding gambling are being made without adequate information. We are of the view that this is an issue that must be addressed and, therefore, we would urge the federal government, in cooperation with the provinces, to establish

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 4 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 3 décembre 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les observations suivantes:

Le comité accepte les amendements proposés à l'article 5 et au paragraphe 18(2), adoptant les paragraphes du *Code criminel* 186(5.1) et (5.2) et 492.1(5) respectivement, qui prévoient l'enlèvement autorisé par un juge des dispositifs de surveillance électronique après l'expiration de la période prescrite de surveillance. Les amendements proposés ajoutent une mesure de précision au processus d'autorisation, qu'on ne trouve pas dans la loi actuelle. Comme certains membres du comité s'interrogent sur le niveau de précision donné, le comité propose que le gouvernement réexamine cet aspect plus à fond et fait une étude de la politique ou de la loi concernant le respect de la vie privée, qui comprend la question de la surveillance électronique.

Deux éléments particuliers peuvent être pris en considération dans ce contexte. On a fait valoir que même si la loi prévoit actuellement l'enlèvement des dispositifs de surveillance et que la police demande en général leur enlèvement le plus rapidement possible après la conclusion d'une enquête, il n'existe pas de disposition spécifique exigeant l'enlèvement d'un dispositif lorsqu'il n'est plus nécessaire. On pourrait envisager de prendre une disposition à cet effet, tout en considérant la nécessité concrète de protéger les enquêtes et les techniques d'enquête. On a également fait remarquer qu'il existe des dispositions détaillées établissant les modalités régissant l'installation des dispositifs et les modalités de la surveillance autorisée, mais que l'amendement indique seulement que le juge qui donne l'autorisation d'enlever un dispositif doit le faire « selon les modalités qu'il estime opportunes ». On pourrait penser à prendre des dispositions plus détaillées concernant l'enlèvement du dispositif, peut-être lorsque l'application judiciaire des nouvelles dispositions aux cas qui se présenteront sera mieux connue.

Le comité a reçu des témoignages sur l'expansion considérable du jeu au Canada au cours des dernières décennies, notamment au cours des 15 dernières années. On nous a dit que cette expansion avait eu lieu sans examen approfondi des aspects sociaux, économiques et juridiques du jeu et du jeu de bienfaisance. Les membres du comité sont inquiets que des décisions concernant le jeu sont prises sans information suffisante. Comme nous estimons que c'est là une question sur laquelle il faut se pencher, nous encourageons le gouvernement fédéral, de concert avec les

an independent public enquiry to review the impact that the gaming industry in Canada has on the economy, local communities, individuals and on human and social development. The committee would like to stress that the advent of on-line gambling makes the creation of such an enquiry even more critical. We note that the United States Congress also had concerns with respect to gambling issues. In June of 1996, it established an independent commission, the National Gambling Impact Study Commission, to conduct a comprehensive legal and factual study of the social and economic impacts of gambling on governments and on communities and social institutions, including the individuals, families and businesses which compose them. That Commission is due to report in June 1999.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

provinces, à mettre sur pied un groupe d'enquête publique indépendant chargé d'examiner les répercussions de l'industrie du jeu sur l'économie, les collectivités locales, les particuliers et le développement humain et social. Le comité souligne que l'avènement du jeu sur le réseau internet rend la création de ce groupe d'enquête d'autant plus nécessaire. Nous notons que le Congrès américain est lui aussi préoccupé par les répercussions du jeu. En juin 1996, il a chargé une commission indépendante, la National Gambling Impact Study Commission, de procéder à une étude juridique et factuelle complète des répercussions sociales et économiques du jeu sur les gouvernements, les collectivités et les institutions, y compris les individus, les familles et les entreprises qui les composent. Cette commission devrait présenter les conclusions de ses travaux en juin 1999.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 4, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-51, to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, we will now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-51, an act to amend the Criminal Code, the Controlled Drugs and Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act.

Senator Bryden: I move that we dispense with clause-by-clause study and that the bill be reported to the house without amendment.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

You all have a copy of two draft reports on this bill. Are there any changes or additions that you would make to the suggested draft reports?

Senator Joyal: Where did they come from?

The Chairman: One came from our committee staff, arising out of the testimony we heard about gambling. The other was prepared with the assistance of department officials with regard to Senator Grafstein's concerns about the removal of wiretapping and other devices.

Senator Grafstein: I wish to thank the witnesses we heard yesterday. After our meeting yesterday, the chairman put me in the invidious position of putting my efforts where my mouth is. She said that if I had some concerns about this, I should try to sort them out between 6:30 last night and 10:45 this morning.

After our meeting, I had a lengthy conversation with the witnesses. I reviewed my concerns with them and suggested that these were serious issues but that, because of the time constraints we have with respect to this bill, I would not hold the bill up, vote against it, or abstain. However, I would like to have some recognition of this issue in our report and I would like it to act as a menu for further revision.

The witnesses agreed and this is the result of our discussion, this collaboration between myself and the witnesses last night. I am thankful for their assistance because of the time frame.

After that, I took it upon myself to obtain advice from our criminal lawyers, at various hours of the night and morning, and reviewed some of my concerns with them. I wanted to learn whether this was a one-of-a-kind situation. I have not had a chance to do a comparative study of this in terms of other

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 4 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-51, modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, nous allons maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Le sénateur Bryden: Je propose que nous nous dispensions de l'étude article par article et que nous fassions rapport du projet de loi à la Chambre sans amendements.

La présidente: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Vous avez tous un exemplaire de deux ébauches de rapport sur ce projet de loi. Y a-t-il des ajouts ou d'autres changements que vous voudriez apporter à ces ébauches?

Le sénateur Joyal: D'où viennent-elles?

La présidente: L'une d'elles a été rédigée par le personnel du comité à la suite des témoignages que nous avons entendus au sujet des jeux de hasard. L'autre a été rédigée avec l'aide des fonctionnaires du ministère à la suite des préoccupations exprimées par le sénateur Grafstein au sujet de la suppression des dispositifs d'écoute électronique et autres.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à remercier les témoins que nous avons entendus hier. Après la séance d'hier, la présidente m'a acculé au pied du mur. Elle m'a dit que si j'avais des préoccupations à cet égard, je devais essayer de les énoncer entre 18 h 30 hier soir et 10 h 45 ce matin.

Après notre séance, j'ai eu une longue conversation avec les témoins. Je leur ai communiqué mes préoccupations tout en précisant qu'à mon avis, elles étaient sérieuses mais qu'en raison des contraintes de temps liées au projet de loi, je n'avais pas l'intention de retarder son adoption, de voter contre ou de m'abstenir. Cependant, je voulais qu'elles soient mentionnées dans notre rapport à titre d'indication pour une révision ultérieure.

Les témoins ont dit qu'ils étaient d'accord. Voici le résultat de notre discussion, de cette collaboration entre votre serviteur et les témoins hier soir. Je leur suis reconnaissant de leur aide étant donné les délais qui nous étaient impartis.

Ensuite, j'ai pris la liberté de sonder des criminalistes, à diverses heures de la nuit et du matin, au sujet de mes préoccupations. Je voulais savoir s'il s'agissait d'une situation unique. Je n'ai pas eu l'occasion d'effectuer une étude comparative des pratiques en cours, notamment dans d'autres pays. Le

jurisdictions or practices, and the committee itself has not had that opportunity. That is one of the problems with omnibus bills. My solution is to recommend this to the committee.

I would add only one word to this draft, which I find is first class and represents my view. In the first paragraph, where it says "that the Government review this matter in more detail should it conduct a policy or legislative review," I would add the word "privacy."

This goes to our discussions with the Privacy Commissioner, not only on the DNA Act, but also in the committee of the Whole. There must be some sequence to what we say to him. We questioned him carefully. If you recall, the Privacy Commissioner told us that he does not have enough money to review the privacy aspect of all the legislation that comes before us. Therefore, we must act as our own watchdog on this matter. It strikes me that this is a way of dealing with the problem.

The Chairman: That change would be in the second last line of the first paragraph. It would read "policy or legislative privacy review."

Senator Joyal: Madam Chairman, I certainly support the objective of this recommendation. As we all know, the Department of Justice has to certify that the contemplated legislation conforms to the Charter of Rights and Freedoms before it reaches cabinet and is tabled in Parliament. However, privacy is not tested because a right to privacy is not included in the Charter. I remember the debate we had 20 years ago about that. It is important for this committee to point out weaknesses in our legislative process; in this case, that there is no privacy test for legislation.

We now rely on the Privacy Commissioner, who told us on the record that he does not have the budget or the personnel to conduct that test on all bills. We know that in the future this will become more acute with the possibility a DNA data bank and other sources of personal information.

I feel that the wording is not strong enough. The wording is "should it conduct a policy or legislative review."

The Chairman: We may want to change the words to say "that the Government review this matter in more detail and that it should conduct—"

Senator Joyal: Yes. When we heard from the Privacy Commissioner two weeks ago, I wanted to discuss with him the weaknesses in our system in terms of rights. Privacy will be a major issue in the future and we must address it. Many of our colleagues are very concerned with the human rights committee. I believe that we must reaffirm the importance of that. I am totally in agreement with changing the wording in the way that you are suggesting, Madam Chairman.

comité n'a pas pu le faire non plus. D'ailleurs, c'est l'un des problèmes liés aux projets de loi omnibus. Ma solution est de recommander cela au comité.

Je n'ajouterais qu'un mot à cette ébauche que je trouve de première qualité et qui représente mon point de vue. Au premier paragraphe, là où l'on dit dans la version anglaise, «that the government review this matter in more detail should it conduct a policy or legislative review», j'ajouterais le mot «privacy».

Cette suggestion découle des discussions que nous avons eues avec le commissaire à la protection de la vie privée, non seulement au sujet de la Loi sur les empreintes génétiques, mais aussi au sein du comité plénier. Il doit y avoir un suivi à ce que nous lui avons dit. Nous l'avons interrogé sérieusement. Si vous vous souvenez, le commissaire à la protection de la vie privée nous a dit ne pas avoir suffisamment de fonds pour examiner le volet protection de la vie privée dans toutes les mesures législatives dont nous sommes saisis. Par conséquent, nous devons être notre propre chien de garde en la matière. Il me semble que c'est une façon de régler le problème.

La présidente: Ce changement interviendrait à l'avant-dernière ligne du premier paragraphe. Le passage se lirait désormais ainsi «policy or legislative privacy review».

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'appuie certainement l'objectif de cette recommandation. Comme nous le savons tous, le ministère de la Justice doit vérifier que les mesures législatives que le gouvernement se propose d'adopter sont conformes à la Charte des droits et libertés avant d'être soumises au Cabinet et déposées au Parlement. Cependant, l'aspect protection de la vie privée n'est pas vérifié car le droit à la vie privée n'est pas inclus dans la Charte. Je me souviens du débat que nous avons eu il y a 20 ans à ce sujet. Il est important que le comité signale les faiblesses de notre processus législatif; en l'occurrence, il n'existe pas de critères de respect de la vie privée dans les mesures législatives.

À l'heure actuelle, nous nous fions au commissaire à la protection de la vie privée, qui nous a dit officiellement qu'il n'avait ni le budget ni le personnel nécessaires pour appliquer ce critère à tous les projets de loi. Nous savons qu'à l'avenir, avec l'avènement d'une banque d'empreintes génétiques et d'autres sources de renseignements personnels, les possibilités d'atteinte à la vie privée se multiplieront.

À mon avis, cette formulation n'est pas suffisamment ferme. On dit «should it conduct a policy or legislative review».

La présidente: Nous pourrions changer cela pour «that the Government review this matter in more detail and that it should conduct...»

Le sénateur Joyal: Oui. Lorsque nous avons entendu le commissaire à la protection de la vie privée il y a deux semaines, j'ai voulu discuter avec lui des faiblesses du système en ce qui concerne les droits. La protection de la vie privée sera un enjeu crucial à l'avenir, et nous devons nous y intéresser. Bon nombre de nos collègues du comité des droits de la personne sont très inquiets. J'estime que nous devons réaffirmer l'importance de la protection de la vie privée. Je suis tout à fait d'accord pour

The Chairman: You agree with the wording that I have suggested then?

Senator Joyal: Yes.

Senator Grafstein: I tried to make the text as acceptable as possible in the process, but the committee may be prepared to take it one step up or, as they say, to move it up a notch.

As was pointed out by the Privacy Commissioner, there is clearly a gap between his mandate and his effectiveness. It might very well be that we can recommend to the government, particularly with respect to Criminal Code amendments of general effect, that there should be an independent privacy review done — in addition to the Charter write-off, which we accept as a given — before the matter comes before us. At least we will have been confident that there is some sort of independent review.

There is no reason why we cannot make that recommendation here, in light of what the Privacy Commissioner told us in the Committee of the Whole. This is part and parcel of a continuum and we should not just look at one committee. I became trapped in the Nunavut bill because my concerns were directed less to the legislation than they were to other legislation, which is invidious, in my view. People say that that is for another committee, but our job is to make sure that there a screen through which all the water flows, as opposed to having separate streams.

If Senator Joyal wants to suggest stronger wording, I am certainly open to it. The whole idea is to make privacy a “top of the mind” issue, as opposed to something that comes afterwards. I agree with him that this issue is intensifying wherever you see it and we are not doing enough on this front. If someone wants to suggest a little harder wording, I would accept it in the draft.

Senator Fraser: Supporting all of the above, I would suggest that we also delete the words “in future” at the end of that paragraph. We suggest that they conduct that review and the sooner the better.

Senator Beaudoin: It will be in the future, anyway.

Senator Fraser: Indeed, that is so.

The Chairman: We want it to be not too far in the future.

Senator Moore: In addition to the word “privacy,” I suggest that we say, “conduct a policy or legislative review of privacy,” rather than “legislative privacy review.”

The Chairman: You are right.

Senator Moore: On the matter of the staff recommendation for inclusion in the report, at the end we talk about the National Gambling Impact Study Commission in the United States of America. Perhaps we could add a statement at the end:

That commission is to report in June 1999.

modifier la formulation comme vous le proposez, madame la présidente.

La présidente: Vous êtes d'accord avec la formulation que j'ai proposée?

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Grafstein: J'ai essayé de rendre le texte aussi acceptable que possible, mais le comité voudra peut-être aller plus loin, hausser la barre, comme on dit.

Comme le commissaire à la protection de la vie privée l'a fait remarquer, il y a manifestement un fossé entre son mandat et sa capacité de le mener à bien. Nous pourrions sans doute recommander au gouvernement, vu l'absence de ce principe dans la Charte, de prévoir un examen indépendant, particulièrement en ce qui a trait aux amendements de nature générale du Code criminel. Cet examen devrait se faire avant que nous soyons saisis de la question. À tout le moins, nous saurions qu'il y a eu un examen indépendant.

Il n'y a pas de raison pour que nous ne puissions faire cette recommandation ici, à la lumière de ce que nous a dit le commissaire à la protection de la vie privée au comité plénier. Cela fait partie d'un tout, et il ne faudrait pas se limiter à un seul comité. Le projet de loi sur le Nunavut a retenu mon attention mais je ne m'intéressais pas tant à cette mesure législative en particulier qu'au fait qu'il y en avait d'autres en cause, ce qui est insidieux. D'aucuns disent que cela ne relève pas de notre comité, mais notre travail consiste à s'assurer que tout ce qui nous est soumis passe par le même filtre.

Si le sénateur Joyal veut proposer une formulation plus vigoureuse, je suis ouvert à cette idée. Essentiellement, nous souhaitons que la protection de la vie privée soit un critère qui vienne immédiatement à l'esprit et non une arrière-pensée. Je conviens avec lui que cet enjeu prend de l'importance dans tous les domaines et que nous n'en faisons pas suffisamment sur ce front. Si quelqu'un veut proposer un libellé plus ferme, je suis prêt à l'accepter dans l'ébauche.

Le sénateur Fraser: Je suis d'accord avec tout ce que mes collègues viennent de dire. Je proposerais que nous supprimions également les termes «in future» à la fin du paragraphe. Nous suggérons au gouvernement de mener à bien cet examen et le plus tôt sera le mieux.

Le sénateur Beaudoin: Ce sera à l'avenir, de toute façon.

Le sénateur Fraser: En effet.

La présidente: Mais nous ne voulons pas que ce soit dans un avenir trop lointain.

Le sénateur Moore: Au sujet de l'ajout du terme «privacy», je pense qu'il faut dire «conduct a policy or legislative review of privacy» au lieu de «legislative privacy review».

La présidente: Vous avez raison.

Le sénateur Moore: Quant à ce que le personnel recommande d'intégrer dans le rapport, à la fin du paragraphe, nous parlons de la National Gambling Impact Study Commission des États-Unis. Nous devrions peut-être ajouter à la fin:

The commission is to report in June 1999.

That will provide a reference point for us if we want to pursue this further.

The Chairman: At this point, the last sentence of that first paragraph would read:

The committee expressed some concerns about the degree of certainty created, however, and would like to suggest that the government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: This will go on to be translated.

Senator Grafstein: I assume that the second paragraph is unchanged?

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: In the same sentence, can we delete the word "some" where it says, "The committee expressed some concerns...?"

I want to be sure that we have shown our concern clearly and not just discussed this and that. I do not have an English background.

Senator Andreychuk: "Some concerns" suggests that we did not exhaustively study this. We are saying someone else should do it. We have started the debate, in other words.

Senator Bryden: Madam Chairman, we could also say that "some members of the committee expressed concern," which is less than "the committee expressed some concern." That is also a little less pressing than "the committee expressed concerns." The fact is that Senator Grafstein expressed some concerns and then was supported by Senator Joyal. In the interest of just being a nice guy, I commented, but I do not think we want to go so far as to say that it was a considered decision. As a sometime practitioner of law, I do not find this text particularly uncomfortable as it now stands. It draws the attention and it is tough enough.

The Chairman: Let us not do too much more amending here. At this point, the sentence states:

Some members of the committee expressed concerns about the degree of certainty created, however, and would like to suggest that the Government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Writing a report by committee is very difficult.

Senator Fraser: Not to complicate life unduly, Madam Chairman, but it is my sense that the whole committee has just endorsed the concept of suggesting the review. If we say that

Cela nous donnera un point de référence si nous voulons aller plus avant.

La présidente: Autrement dit, la dernière phrase du premier paragraphe se lirait ainsi:

Le comité a exprimé certaines préoccupations au sujet du degré de certitude créé et nous suggérons que le gouvernement fouille cette question plus en détail, qu'il fasse un examen de la protection de la vie privée dans le contexte de sa législation et de ses politiques, ce qui englobe la surveillance électronique.

Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Cela sera envoyé à la traduction.

Le sénateur Grafstein: Je suppose que le deuxième paragraphe demeure inchangé?

La présidente: Oui.

Le sénateur Joyal: Dans la même phrase, pouvons-nous supprimer le terme «some» dans la partie qui dit «The committee expressed some concerns...»?

Je veux être sûr que nous exprimons clairement notre préoccupation à cet égard. Je veux qu'on comprenne que nous n'avons pas simplement discuté de cela à bâtons rompus. Je ne suis pas anglophone.

Le sénateur Andreychuk: «Some concern», cela veut dire que nous n'avons pas étudié la question de façon exhaustive. Nous préconisons que quelqu'un d'autre le fasse. Autrement dit, nous avons lancé le débat.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, nous pourrions également dire «some members of the committee expressed concern», ce qui est moins fort que «the committee expressed some concern.» C'est également un peu moins pressant que «the committee expressed concerns». En fait, le sénateur Grafstein a exprimé certaines inquiétudes, ce qui a été appuyé par le sénateur Joyal. Pour être aimable, j'y suis allé de mon grain de sel, mais je ne pense pas que nous voulions aller jusqu'à dire que cela était une décision réfléchie de la part du comité. Moi qui ai déjà pratiqué le droit, je ne trouve pas le texte actuel particulièrement mauvais. Il attire l'attention sur cette question et la formulation est suffisamment ferme.

La présidente: Faisons en sorte de ne pas trop apporter de changements. À ce stade-ci, la phrase se lit comme suit:

Some members of the committee expressed concerns about the degree of certainty created, however, and would like to suggest that the Government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Il est difficile de rédiger un rapport en comité.

Le sénateur Fraser: Je ne voudrais pas vous compliquer trop la vie, madame la présidente, mais si je ne m'abuse, l'ensemble du comité a appuyé l'idée de suggérer un examen. Si nous disons

some members of the committee expressed concerns, I think we should then say, "and the committee would like to suggest..."

The Chairman: If we start adding in too much, I believe we would not address the point made by Senator Bryden. Perhaps we should, at this point, leave well enough alone.

Senator Grafstein: Madam Chairman, I agree with Senator Fraser. I wanted to make that suggestion as well, but my suggestion would not have been crafted as nicely.

If Senator Bryden does not have a concern, and Senator Joyal and Senator Fraser and I do have concerns, the question is whether the committee shares the concerns sufficiently to make a committee recommendation.

The Chairman: We are making that recommendation.

Senator Grafstein: I have heard from Senator Bryden but not from other members of the committee on whether to take Senator Fraser's suggestion. Some of us have raised the concern, but what does the committee want? Otherwise, this change really dilutes the point. It seems to be a one-off by a couple of committee members saying that there may be a problem here. If it is not a deep problem, that is fine; I will speak to that. However, if there is a committee consensus, the text should state that.

The Chairman: I believe we do have consensus around the table now. Senator Bryden has just nodded.

The Chairman: Again, I will read the revised revision. Everyone, put your minds into neutral, please. Let us not do too much more editing.

Some members of the committee expressed concerns about the degree of certainty created, however, and the committee would like to suggest that the Government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We are agreed on these two pages of text for the report. I shall report Bill C-51 this afternoon.

The committee adjourned.

que certains membres du comité ont exprimé des préoccupations, à mon avis, nous devrions ajouter «and the committee would like to suggest...»

La présidente: Si nous commençons à ajouter trop de choses, nous allons passer à côté de l'argument du sénateur Bryden. Nous devrions peut-être ne plus toucher au libellé.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je suis d'accord avec le sénateur Fraser. Je voulais moi aussi faire cette suggestion, mais elle n'aurait pas été formulée aussi élégamment.

Si le sénateur Bryden n'a pas de préoccupation à cet égard, mais que le sénateur Joyal, le sénateur Fraser et moi-même en avons, il s'agit de savoir s'il y a un nombre suffisant de membres du comité qui les partagent pour que nous puissions en faire une recommandation au nom du comité.

La présidente: Nous faisons cette recommandation.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Bryden s'est prononcé, mais aucun autre membre du comité n'a dit qu'il adhérerait à la suggestion de le sénateur Fraser. Certains d'entre nous avons soulevé une préoccupation, mais que souhaite le comité? Ce changement dilue notre argument. Cela semble être une remarque en passant qu'auraient fait des membres du comité. D'après eux, il y aurait peut-être un problème. Si pour certains ce n'est pas un problème grave, fort bien. Je pourrai en parler. Cependant, s'il y a un consensus au sein du comité, le texte devrait le refléter.

La présidente: Je pense que nous avons consensus autour de la table. Le sénateur Bryden vient de hocher la tête.

La présidente: Je vais encore une fois lire la version révisée. Je vous invite à mettre votre esprit critique en veilleuse. Ne faisons pas trop de révisions.

Some members of the committee expressed concerns about the degree of certainty created, however, and the committee would like to suggest that the Government review this matter in more detail and that it should conduct a policy or legislative review of privacy which includes the subject of electronic surveillance.

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous nous sommes entendus sur ces deux pages de texte pour le rapport. Nous ferons rapport du projet de loi C-51 cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

A1
YC 24
L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 10, 1999

Le mercredi 10 mars 1999

Issue No. 60

Fascicule n° 60

First meeting on:
Bill C-40, An Act respecting extradition,
to amend the Canada Evidence Act, the Criminal
Code, the Immigration Act and the Mutual
Legal Assistance in Criminal Matters Act and
to amend and repeal other Acts in consequence

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant
l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au
Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et
la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle,
et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Pearson
Fraser	Pépin
Grafstein	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson for that of the Honourable Senator Moore (*March 9, 1999*).

The name of the Honourable Senator Pépin for that of the Honourable Senator Pearson (*March 9, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	*Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Pearson
Fraser	Pépin
Grafstein	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 9 mars 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 9 mars 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 10, 1998:

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Fraser, seconded by the Honourable Senator Ruck, for the second reading of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Ruck, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 décembre 1998:

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Fraser, appuyée par l'honorable sénateur Ruck, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve du Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Ruck, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999
(69)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:49 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne and Pearson (8).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Jacques Lemire, Senior Counsel, International Assistance Group;

Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section.

From Citizenship and Immigration Canada:

Yaron Butovsky, Legal Counsel.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Alan Kessel, Director, United Nations Criminal and Treaty Law Division.

The Chair made an opening statement.

Jacques Lemire and Alan Kessel each made a statement and, together with Donald Piragoff, answered questions.

At 5:54 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999
(69)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 49, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne et Pearson (8).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1998, le comité entreprend son étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Jacques Lemire, avocat-conseil, Groupe d'entraide international;

Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal.

De Citoyenneté et Immigration Canada:

M. Yaron Butovsky, conseiller juridique.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Alan Kessel, directeur, Division du droit onusien, criminel et des traités.

La présidente fait une déclaration.

Jacques Lemire et Alan Kessel font à tour de rôle une déclaration et, avec l'aide de Donald Piragoff, répondent aux questions.

À 17 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 10, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-40, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence, met this day at 3:49 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I should like to welcome all of you, including our television audience, to Room 257, East Block. We are fortunate to be able to meet in such a beautiful room to hear the views of Canadians on the legislation before the committee. This room was established especially for the G-7 economic summit held here in July 1981. It was decided at that time that the room would be preserved as a record of that historic event and in commemoration it was given the title "Summit Room."

Today we begin our consideration of Bill C-40, the new Extradition Act. The bill aims to create a comprehensive scheme consistent with modern legal principles and recent international developments in the field of extradition.

The bill was passed by the House of Commons on December 1, 1998, and received first reading in the Senate the next day. The bill received second reading on December 10, 1998, meaning that the Senate has approved the bill in principle.

Bill C-40 was then referred to this committee for detailed consideration. That consideration begins today with the appearance of officials from the Department of Justice, the department responsible for Bill C-40. Officials accompany them from Citizenship and Immigration Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade.

This meeting is the committee's first on Bill C-40. There will be another meeting tomorrow to hear from Amnesty International. Next Wednesday, the committee expects to hear from the Barreau de Québec, Professor Anne La Forest of the University of New Brunswick and the Criminal Lawyers' Association of Ontario. The Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada, will follow them in the evening.

Once the committee has heard its witnesses, there will be clause-by-clause consideration of the bill, at which time the committee will decide whether to pass the bill as is, recommend amendments or recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

Thank you very much for appearing before the committee today. We look forward to your presentation. Please proceed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-40, loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquences, se réunit aujourd'hui à 15 h 49 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je vous souhaite la bienvenue, ainsi qu'à nos téléspectateurs, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est. Nous avons la chance de pouvoir siéger dans cette belle pièce pour recueillir le point de vue des Canadiens sur le projet de loi dont le comité est saisi. Cette salle a été créée spécialement pour le sommet économique du G-7 qui s'est tenu ici en juillet 1981. On a décidé à l'époque qu'il fallait conserver cette salle qui a été le témoin d'un événement historique, en souvenir duquel elle a été appelée «Salle du Sommet».

Nous commençons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-40, la nouvelle Loi sur l'extradition, qui vise à créer un régime complet et conforme aux principes juridiques modernes ainsi qu'aux derniers développements observés à l'échelle internationale en matière d'extradition.

Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1998 et il a été présenté le lendemain en première lecture au Sénat, où il a franchi la deuxième lecture le 10 décembre 1998 ce qui signifie que le Sénat en a approuvé le principe.

Le projet de loi C-40 a ensuite été renvoyé à ce comité pour étude approfondie. Cette étude commence aujourd'hui avec la comparution de fonctionnaires du ministère de la Justice, qui est responsable du projet de loi C-40, ainsi que de fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Cette réunion est la première du comité sur le projet de loi C-40. Il y en aura une autre demain, où nous entendrons l'intervention d'Amnistie internationale. Mercredi prochain, le comité doit accueillir le Barreau du Québec, le professeur Anne La Forest, de l'Université du Nouveau-Brunswick et la Criminal Lawyers' Association de l'Ontario. La ministre de la Justice et procureure générale du Canada, l'honorable Anne McLellan, comparaitra le même jour en soirée.

Une fois que le comité aura entendu les témoins, il passera à l'étude article par article, et décidera alors s'il convient d'adopter le projet de loi tel quel, de recommander des amendements ou de recommander le rejet du projet de loi. Il fera alors rapport de sa décision au Sénat.

Je vous remercie beaucoup de comparaître devant le comité aujourd'hui. Nous allons écouter votre exposé. Vous pouvez commencer.

Mr. Jacques Lemire, Legal Counsel, International Assistance Group, Department of Justice Canada: We are pleased and honoured to have this opportunity to speak on Bill C-40 which intends to bring Canada into the 21st century by remedying and eliminating cumbersome deficiencies in the current extradition regime. The bill helps to ensure that Canadian extradition practices are more in keeping with standards put forward in other developed nations.

The purpose of the bill fits squarely within the government's themes of modernizing laws as it aims to ensure that Canada's law is responsive to international developments and that Canada is not a haven for fugitives from foreign jurisdictions.

Within the G-7/P8 forum, for example, states have been requested to modernize their extradition laws to be responsive to the challenges of today's transnational crime. All of the fora that have considered the serious problem of international crime have identified extradition as a critical tool to combat this growing threat to world order. In the G-8, in the UN and within the Commonwealth, there have been calls for countries to put in place a comprehensive, effective and modern process for extradition.

[Translation]

The establishment of international crime courts for Rwanda and the former Yugoslavia is one of the underlying reasons behind Bill C-40. This bill will enable us to fulfil our international obligation to comply with resolutions made by the United Nations Security Council to set up the two international courts ordering us to comply with requests for assistance and to turn over fugitives to the courts. Right now, we would not be fulfilling our obligations as a member of the United Nations if a person wanted by one of these courts were in Canada and could not be extradited.

Since our Canadian extradition legislation is outdated and major changes are required to modernize our current extradition process, we have come up with a completely new Extradition Act which combines both the Extradition Act and the Fugitive Offenders Act. We have made some important additions in this bill.

Bill C-40 enables us to extradite individuals to international crime courts and, what is more, it applies to all requests for extradition made to Canada, whether or not they are presented under a specific treaty. Unlike the current system, which is limited, the new system allows extradition under bilateral or multilateral treaties, and when the State or the entity requesting extradition is designated as a "partner" in the schedule of the bill. In addition, the bill also enables the Minister of Foreign Affairs to enter into a specific extradition agreement with a State or an entity for a particular case. The bill will also apply to all requests for extradition made by Canada to a foreign country.

One of the biggest problems that crops up in the extradition process in Canada pertains to our complex evidence requirements that must be met by foreign countries requesting Canada to

M. Jacques Lemire, avocat-conseil, Groupe d'entraide internationale, ministère de la Justice: Nous sommes heureux et très honorés de pouvoir venir présenter le projet de loi C-40, qui doit permettre au Canada d'entrer dans le XXI^e siècle en réglant ou en éliminant de fâcheux inconvénients du régime actuel de l'extradition. Grâce à cette mesure, les pratiques canadiennes en matière d'extradition seront plus conformes aux normes définies par les autres nations développées.

L'objectif du projet de loi cadre tout à fait avec les thèmes gouvernementaux de modernisation de la législation, puisqu'il vise à aligner la loi canadienne sur l'évolution internationale, et à faire en sorte que le Canada ne serve pas de refuge à des personnes qui essaient d'échapper à la justice d'autres pays.

Au sein du G-7/P8, par exemple, les États ont été invités à moderniser leurs lois sur l'extradition en fonction des défis que pose aujourd'hui la criminalité transnationale. Tous les organismes qui ont étudié le grave problème de la criminalité internationale ont fait remarquer que l'extradition était l'outil par excellence pour lutter contre cette menace croissante à l'ordre mondial. Au sein du G-8 aussi bien qu'aux Nations Unies et au Commonwealth, on a demandé à tous les pays de mettre en place un régime complet, moderne et efficace d'extradition.

[Français]

La création des tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yugoslavie est l'une des raisons qui sous-tendent la présentation du projet de loi C-40. Le présent projet de loi nous permettra d'assumer notre obligation internationale de nous conformer aux résolutions prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies, instituant les deux tribunaux pénaux internationaux qui nous commandent de donner suite aux demandes d'assistance et de livrer les fugitifs aux tribunaux. Actuellement, nous pourrions manquer à nos obligations de membre des Nations Unies si une personne recherchée par l'un de ces tribunaux se trouvait au Canada et ne pouvait pas être extradée.

Compte tenu du caractère désuet des lois canadiennes en matière d'extradition et de l'ampleur des changements nécessaires pour moderniser notre processus d'extradition actuel, nous avons proposé une loi sur l'extradition entièrement nouvelle, qui regroupe en une seule loi la Loi sur l'extradition et la Loi sur les criminels fugitifs. Nous y avons fait des ajouts importants.

En plus de permettre l'extradition vers les tribunaux pénaux internationaux, le projet de loi C-40 s'applique à toutes les demandes d'extradition adressées au Canada, qu'elles soient ou non fondées sur un traité. Contrairement au régime actuel qui est limité, le nouveau régime permet l'extradition en vertu de traités bilatéraux ou multilatéraux et lorsque l'État ou l'entité qui demande l'extradition est désigné «partenaire» dans l'annexe du projet de loi. Le projet de loi permet aussi au ministre des Affaires étrangères de conclure, avec un État ou une entité, un accord spécifique d'extradition dans un cas déterminé. Le projet de loi s'appliquera aussi à toutes les demandes d'extradition adressées par le Canada à un État étranger.

L'un des problèmes les plus aigus soulevés par le processus d'extradition au Canada touche la complexité des exigences qu'il impose en matière de preuve aux États étrangers qui présentent

extradite certain individuals. It is very difficult for many countries, particularly those that do not have the same legal tradition as ours, to put together the numerous extradition documents required by Canadian evidence rules.

Under the new bill, the legal criterion for extradition remains the same. A Canadian judge must be satisfied that the evidence produced would justify holding a criminal trial in Canada if the conduct in respect of which the request for extradition is made had occurred in Canada. This criterion, referred to by lawyers as *prima facie* evidence, is the one considered during the preliminary hearing.

The proposed amendments deal mainly with form: the various types of evidence that can be presented to the extradition judge. The purpose of this measure is to eliminate the biggest hurdle that currently faces countries presenting requests for extradition to Canada; namely, their obligation to take statements under oath, in the first person, and without hearsay.

Experience has shown that it is already very difficult for States, even those that are familiar with our rules of evidence, to comply with the *prima facie* evidence criterion through statements taken under oath in the first person and without hearsay. This is particularly apparent for complicated modern crimes, such as fraud or money laundering.

The current system actually deters some countries from seeking the extradition of fugitives because they're not able to comply with the requirements dictated by our legislation. The result of the situation is that these fugitives remain at large in our community.

[English]

Under the new legislation, the judge would admit into evidence documentation contained in a record of the case. That record of the case would be certified by a judicial or prosecuting authority of the requesting party stating that the evidence is available for trial and sufficient to justify prosecution under their law. It would state that the evidence was lawfully obtained or, in the case of a person sought for the enforcement or imposition of a sentence, that the documents in the record of the case are accurate.

From a human rights perspective, this approach also offers better procedural safeguards and a greater certainty and consistency in the treatment of the person sought for extradition. First, a responsible authority in the foreign state must certify the contents of the record before the evidence can be found admissible. Second, the person sought will have a better view of the case as a summary of the evidence available will be provided as opposed to just affidavits on particular elements. Third, the Minister of Justice may decline to issue an authority to proceed if the minister is not satisfied with the content of the record in the case. Finally, the extradition judge can order committal only if evidence would justify committal for trial in Canada if the offence were committed here.

une demande d'extradition au Canada. Il est très difficile pour de nombreux pays, et plus particulièrement pour les pays qui ont une tradition juridique différente de la nôtre, d'assembler la multitude de documents d'extradition exigés par les règles de preuve canadiennes.

En vertu du nouveau projet de loi, le critère juridique en matière d'extradition demeure le même. Un juge canadien devra être satisfait que les éléments de preuve qui ont été produits justifieraient la tenue d'un procès criminel au Canada si les faits à l'origine de la demande d'extradition avaient été commis au Canada. Ce critère est celui que les avocats désignent sous le nom de critère de la preuve *prima facie* que l'on retrouve à l'enquête préliminaire.

Les modifications proposées porteront plutôt sur la forme: à savoir les différents éléments des preuves qui pourraient être produits devant un juge d'extradition. Cette mesure vise à supprimer la principale difficulté que doivent surmonter actuellement les pays qui présentent une demande d'extradition au Canada, du fait de leur obligation de rédiger les déclarations sous serment à la première personne et sans ouï-dire.

L'expérience a démontré qu'il est déjà extrêmement difficile pour les États, même familiers avec nos exigences de preuve, de satisfaire au critère de la preuve *prima facie* au moyen de déclarations sous serment rédigées à la première personne et sans ouï-dire. Cela apparaît particulièrement dans le cas de crimes modernes compliqués, par exemple, ceux en matière de fraude ou de blanchiment d'argent.

Le régime actuel dissuade carrément certains pays de demander l'extradition de fugitifs parce qu'ils ne sont pas en mesure de se conformer aux exigences établies par nos lois. Le résultat en est que ces fugitifs demeurent en liberté dans nos communautés.

[Traduction]

Dans le cadre de la nouvelle loi, le juge pourra accueillir en preuve toute la documentation qui figure au dossier. Celui-ci sera certifié par l'autorité judiciaire du pays demandeur, qui devra indiquer que cette preuve peut être présentée au procès et qu'elle suffit à justifier des poursuites aux termes de sa propre législation. Il devra indiquer également que la preuve a été obtenue par des moyens légaux ou, dans le cas d'une personne recherchée pour l'application ou l'imposition d'une sentence, que l'information figurant au dossier est exacte.

Du point de vue des droits de la personne, cette formule offre de meilleures garanties de procédure et améliore la certitude et l'uniformité dans le traitement des personnes dont l'extradition est demandée. Tout d'abord, l'autorité responsable dans l'État étranger doit certifier le contenu du dossier avant qu'il soit admissible en preuve. Deuxièmement, cette personne a une meilleure perspective de sa situation, puisqu'elle pourra consulter un résumé de la preuve disponible, et non pas simplement des affidavits ou des éléments particuliers. Troisièmement, le ministre de la justice peut refuser de rendre un arrêté introductif d'instance s'il n'est pas convaincu de la pertinence du contenu du dossier. Finalement, le juge de l'extradition ne peut ordonner l'incarcération que lorsque la preuve justifie une détention

This takes me to another important feature of this reform. The extradition law, as it currently stands, does not provide for code of procedure. If you were to consult the Extradition Act or the Fugitive Offenders Act, you would be hard pressed to figure out how proceedings commenced, whether the fugitive is entitled to bail or how someone is to be arrested or could waive proceedings. Although amendments to the appeal process were implemented on an urgent basis in 1992, there was a clear need to spell out the basic procedural requirements instead of leaving that to practice that may or may not be satisfactory.

Let me bring you through other features included in the extradition law reform. The first point, which is clearly related to the evidentiary requirements that I just spoke about, concerns the respective roles of the courts and the executive branch in extradition cases. The current two-phase system will be maintained. The judicial phase will continue to ensure that there is an appropriate evidentiary foundation for the extradition request and the minister will have responsibility for matters relating to foreign law or an assessment of the state of affairs in the foreign state such as human rights situations.

Subject to certain exceptions, the bill provides mandatory and discretionary grounds for the refusal of surrender by the minister, including political offence, lack of jurisdiction, death penalty, humanitarian considerations, injustice and oppression. Those safeguards are provided in addition to any protection under the Canadian Charter of Rights and Freedoms that the person sought may raise. Those decisions, whether by the extradition judge or the minister, will be reviewable by provincial courts of appeal, as under the present scheme.

[Translation]

Furthermore, Bill C-40 provides for amendments to the Criminal Code, the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and the Canada Evidence Act. These amendments authorize the use of video and audio-link technology for the purpose of providing testimony from witnesses located in Canada or abroad. We feel that these amendments constitute major changes as far as testimonial evidence is concerned, taking into account modern realities and the rights of the accused.

Finally, the proposed legislation also seeks to harmonize the extradition and refugee determination process because conflicts can occur when a requested person has also made a refugee claim in Canada. Consequently, Bill C-40 amends both the Extradition Act and the Immigration Act to avoid duplication of decisions and to minimize the delay in the extradition process. In addition, the bill also provides for consultation between the Minister of Justice and the Minister of Citizenship and Immigration with respect to this issue.

préventive au Canada dans l'éventualité où l'infraction aurait été commise ici.

Cela m'amène à une autre caractéristique importante de cette réforme. La Loi sur l'extradition dans sa version actuelle ne comporte pas de code de procédure. Quand on consulte la loi concernant l'extradition ou la Loi sur les criminels fugitifs, on a bien du mal à déterminer comment les procédures doivent commencer, si le fugitif a droit à une mise en liberté sous caution et dans quelles conditions il peut être arrêté ou éviter les poursuites. Malgré les modifications de la procédure d'appel qui ont été mises oeuvre de façon urgente en 1992, il était indispensable d'énoncer des exigences fondamentales de procédure, au lieu de s'en remettre à une pratique qui risquait de ne pas être entièrement satisfaisante.

Je voudrais vous présenter les autres caractéristiques de cette refonte de la Loi sur l'extradition. Le premier élément, qui est manifestement lié aux exigences de preuve dont je viens de parler, concerne les rôles respectifs des tribunaux et de l'exécutif dans les dossiers d'extradition. Le régime actuel à deux étapes est maintenu. L'étape judiciaire continue à veiller à ce que la demande d'extradition repose sur des preuves circonstanciées, tandis que le ministre a la responsabilité des questions concernant le droit étranger et l'évaluation de la situation dans le pays étranger, notamment en matière de droits de la personne.

Sous réserve de certaines exceptions, le projet de loi prévoit des motifs obligatoires et discrétionnaires qui permettent au ministre de refuser l'extradition, notamment en cas d'infraction politique, de contestation de la compétence juridictionnelle, de peine de mort, de considérations humanitaires, d'injustice et d'oppression. Ces garanties s'ajoutent à celles que peut invoquer la personne recherchée au titre de la Charte canadienne des droits et libertés. Comme dans le régime actuel, les décisions du juge de l'extradition et du ministre sont soumises au contrôle des cours d'appel provinciales.

[Français]

Le projet de loi C-40 prévoit, de plus, des amendements au Code criminel, à la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle et à la Loi sur la preuve au Canada. Ces amendements autorisent l'utilisation de moyens technologiques permettant la transmission sur le vif de témoignages pour recueillir la preuve et recevoir la déposition de témoins qui se trouvent au Canada ou à l'étranger. Nous croyons que ces modifications constituent des changements importants sur le plan de la preuve testimoniale qui tiennent compte des réalités modernes et des droits des accusés.

Enfin la loi proposée vise également à harmoniser le processus d'extradition et de reconnaissance du statut de réfugié car des conflits peuvent survenir lorsqu'une personne visée par une demande d'extradition recherche aussi le statut de réfugié au Canada. Par conséquent, le projet de loi C-40 modifie la Loi sur l'extradition et la Loi sur l'immigration de façon à éviter la duplication du processus décisionnel et à limiter les délais dans le processus d'extradition. La loi prévoit en outre un moyen de consultation entre le ministre de la Justice et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration relativement à ces affaires.

[English]

In conclusion, we wish once again to stress the importance of Bill C-40 at the national and international levels. The reform of Canada's extradition law in a comprehensive, uniform, modern scheme is essential to give our country the tools it needs to deal with increased mobility of individuals and the complexity of today's crimes and to ensure that Canada is not a haven for fugitives from other countries.

Mr. Alan Kessel, Director, United Nations Criminal and Treaty Law Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: This particular bill is of extreme importance to our department from the international affairs perspective. It is one of the essential building blocks in allowing Canada to perform its functions internationally.

This bill meets the requirements that the United Nations Security Council has instituted, mainly that member states have a capacity to surrender individuals on their territory to the international tribunals of Yugoslavia and Rwanda, including the future international criminal court that hopefully will be a recipient of international war criminals. This bill allows Canada to complete part of its requirements in order to fulfil its international obligations. From that perspective, it is of extreme importance.

Mr. Yaron Butovsky, Legal Counsel, Citizenship and Immigration, Department of Justice Canada: I agree with what my colleague, Mr. Lemire, has mentioned about the implications of the bill for the Immigration Act, but I should be happy to answer any questions that the committee may have about the consequences of that change.

Senator Beaudoin: My first question concerns the Charter of Rights. If I understand the law as it will be under your bill, before extradition takes place, the person would be arrested and accused and only after that would the person be the object of an extradition. Is that the case?

Mr. Lemire: Yes it is. In order for a person to be extradited, that individual must be charged, accused or facing prosecution in the other state or entity. Likewise, extradition may occur with a view to having a person receive a sentence or with a view to having a sentence enforced in the other state. Those three scenarios are contemplated and outlined in the legislation.

[Translation]

Senator Beaudoin: The Supreme Court reports refer to the case of an individual facing a request for extradition. In Canada, we abolished capital punishment in 1976. We know that some countries, including our neighbours to the south, in several of their states, still have capital punishment. What would happen if, following a treaty, a foreign state, a signatory to the treaty, were to request extradition and we were to decide to comply with the request while knowing that if extradited, this individual would be facing the death penalty?

[Traduction]

En conclusion, nous insistons encore une fois sur l'importance du projet de loi C-40 aux niveaux national et international. La réforme de la loi canadienne sur l'extradition dans le cadre d'un régime complet, uniforme et moderne est essentielle pour doter notre pays des outils dont il a besoin afin de faire face à la mobilité croissante des personnes et à la complexité de la criminalité actuelle, et pour empêcher que le Canada ne devienne un refuge pour les fuyitifs des autres pays.

M. Alan Kessel, directeur de la Division du droit onusien, criminel et des traités, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Ce projet de loi est d'une importance extrême pour notre ministère du point de vue des affaires internationales. C'est l'une des pierres angulaires qui vont permettre au Canada de s'acquitter de ses fonctions au niveau international.

Ce projet de loi est conforme aux exigences du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a notamment demandé aux États membres d'être en mesure de livrer les personnes qui se trouvent sur leur territoire aux tribunaux internationaux pour la Yougoslavie et le Rwanda, ainsi qu'à la future Cour criminelle internationale qui devrait un jour juger les criminels de guerre internationaux. Le projet de loi permet au Canada de se conformer à une partie des exigences qui lui permettront de s'acquitter des ses obligations internationales. De ce point de vue, il est extrêmement important.

M. Yaron Butovsky, conseiller juridique, Citoyenneté et Immigration, ministère de la Justice: J'approuve tout à fait ce qu'à dit mon collègue, M. Lemire, à propos des conséquences du projet de loi pour la Loi sur l'immigration, mais je serais heureux de répondre aux questions des membres du comité sur les effets de ce changement.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question concerne la Charte des droits. Si je comprends bien les règles énoncées dans votre projet de loi, il faudra, avant toute procédure d'extradition, que la personne recherchée soit arrêtée et accusée, et ce n'est qu'ensuite qu'elle pourra faire l'objet d'une extradition. Est-ce bien cela?

M. Lemire: En effet. Pour qu'une personne soit extradée, elle doit être accusée ou faire l'objet de poursuites dans un autre pays. De la même façon, il peut y avoir extradition afin que la personne recherchée reçoive ou purge une sentence dans un autre État. Ces trois scénarios sont envisagés dans le projet de loi.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Nous avons vu dans les rapports de la Cour suprême le cas d'une personne qui fait face à une demande d'extradition. Au Canada, nous avons aboli la peine de mort en 1976. On sait que certains pays ont encore la peine de mort, entre autres, nos voisins du sud, dans plusieurs de leurs états. Qu'est-ce qui arrive si, à la suite d'un traité, un État étranger, partie au traité, demande l'extradition et que nous, nous réagissons en disant oui tout en sachant qu'en l'extradant, une personne fera face à la peine de mort.

If my memory is correct, the Supreme Court is divided on this matter. Some judges raise the issue of capital punishment but a majority said that we should comply with the request for extradition. Is that the case? Does your Bill C-40 deal with this issue directly?

Mr. Lemire: The Supreme Court did, indeed, examine the problem of what to do when a state in favour of capital punishment requests extradition.

The Supreme Court issued a key decree whereby the majority indicated that it was quite appropriate for the minister to use his or her discretion in deciding whether or not to request some assurances with respect to the death penalty before extraditing an individual.

This discretion has been established. Determining whether or not assurances should be obtained with respect to the death penalty is decided on a case-by-case basis. With this approach we are clearly trying to avoid the situation whereby Canada becomes a haven for accused individuals or people who have perpetrated the worst crimes. The Supreme Court has sanctioned an approach whereby the merit of each individual case is considered.

Clause 44(2) and clause 40(3) are the provisions in the bill that deal with this issue of assurances and the death penalty. Clause 40(3) provides that the minister may subject the surrender to any conditions or seek any assurances that he or she considers appropriate to the case and clause 44(2) provides that the minister may refuse to make a surrender order if the minister is satisfied that the conduct in the respect of which the request for extradition is made is punishable by death under the laws that apply to the extradition partner.

Discretion is established, as is the authority to seek assurances. This discretion provides that the merit of each case is to be assessed.

Senator Beaudoin: Let us take the case, for example, of someone who has committed a crime and whose extradition has been requested. The Canadian minister can say that he has examined the facts of the case and refused surrender. Does the minister have that absolute power, and here we are obviously talking about murder, in the case of something serious?

Mr. Lemire: In making such a decision, the Minister of Justice will have to consider all relevant facts. In such a case, the Minister of Justice will have to determine whether or not it would be appropriate to seek assurances.

Senator Beaudoin: What do you mean by seeking assurances?

Mr. Lemire: The minister could decide that, if the surrender is to take place, the requesting state would first have to provide assurances that the death penalty would not be sought or that, if such a penalty were to be imposed, that it would not be carried out.

Senator Beaudoin: If the law provides for the death penalty and if the foreign law gives no discretion to foreign states, the person cannot give any assurance that it will not be applied.

Si mon souvenir est fidèle, la Cour suprême s'est divisée à ce sujet. Certains juges ont parlé de la peine de mort et une majorité disait que l'on devrait donner suite à l'extradition. Est-ce bien le cas? Est-ce que votre projet de loi C-40 prévoit le cas de façon directe?

M. Lemire: Il est exact de dire que la Cour suprême s'est penchée sur la question de la peine de mort imposée à l'État requérant dans un contexte d'extradition.

L'arrêt clé en est un de la Cour suprême où celle-ci, à la majorité, a indiqué qu'il était tout à fait approprié que le ministre ait discrétion de décider s'il y avait lieu ou non de demander des assurances relativement à la peine de mort avant d'extrader une personne.

Cette discrétion a été consacrée. La question de déterminer si oui ou non des assurances devraient être obtenues relativement à la peine de mort est décidée au cas par cas. Une des considérations dans cette approche est certainement d'éviter que le Canada ne devienne un refuge pour les gens accusés ou qui ont commis les pires crimes. C'est une approche au mérite, au cas par cas, qui a été sanctionnée par la Cour suprême.

En ce qui a trait aux dispositions du projet de loi qui ont une pertinence à la question d'assurances ayant trait à la peine de mort, les dispositions apparaissent à l'article 44(2) et à l'article 40(3). À l'article 40(3), on prévoit que le ministre peut imposer les conditions qu'il juge appropriées ou requérir les assurances appropriées au cas et à l'article 44(2), on prévoit que le ministre peut refuser d'extrader s'il est convaincu que les actes à l'origine de la demande sont sanctionnés par la peine capitale en vertu du droit applicable par le partenaire requérant.

La discrétion est consacrée. La possibilité de demander des assurances apparaît là aussi continue. Cette discrétion prévoit d'évaluer au mérite chaque cas.

Le sénateur Beaudoin: Prenons le cas, par exemple, de quelqu'un qui a commis un crime et qui fait l'objet d'une demande d'extradition. Le ministre canadien peut dire qu'il examine les faits de cette cause et qu'il refuse l'extradition. Est-ce qu'il a un pouvoir absolu, en cas de meurtre évidemment, pour quelque chose de grave?

M. Lemire: En prenant une décision, le ministre de la Justice aura à considérer tous les faits pertinents. Le ministre de la Justice déterminera si, dans le cas précis, il y a lieu ou non de demander des assurances.

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-ce que demander des assurances veut dire?

M. Lemire: Pour que l'extradition puisse avoir lieu, le ministre pourrait déterminer qu'il devrait être fourni par l'État requérant des assurances que la peine de mort ne sera pas demandée ou que, si elle est imposée, elle ne sera pas appliquée.

Le sénateur Beaudoin: Si la loi prévoit la peine de mort et si la loi étrangère ne donne aucune discrétion à l'État étranger, la personne ne peut pas donner aucune assurance qu'elle ne sera pas appliquée.

Mr. Lemire: First of all, one must determine whether the minister makes this decision. It is up to the other country whether such assurances will be provided or not.

Often, it can occur that the possibility of the death penalty being imposed depends on a decision to seek the death penalty or not. You are undoubtedly aware that in many states, there is a possibility that if the death penalty is imposed, it is not carried out as a result of potential recourse to the executive powers. Each case has to be evaluated individually. It is very difficult to provide an answer to a question like the one you raise.

[English]

Senator Beaudoin: In most cases there is no death penalty — Great Britain, France, Germany, Italy and Spain, for example. However, there is a death penalty in some states in the United States. Each case should be decided according to the circumstances. Usually, discretion is given to the Attorney General.

Senator Bryden: Citizens in this country are protected by our Charter and other things from cruel and unusual punishment. Regarding what constitutes extraditable conduct, clause 3(1) of the bill states:

(a) subject to a relevant extradition agreement, the offence in respect of which the extradition is requested is punishable by the extradition partner, by imprisoning or otherwise depriving the person of their liberty for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment; and

(b) the conduct of the person, had it occurred in Canada, would have constituted an offence that is punishable in Canada,

(i) ...by imprisonment for a maximum term of five years or more, or by a more severe punishment...

Suppose that Canada has an agreement with a given country and that in Canada, the offence with which the person is charged is punishable by a maximum of 10 years in prison but in the country to which the person would be extradited, the punishment is to have the right hand severed. Would that constitute "a more severe punishment?"

Mr. Piragoff: Clearly, that would constitute a more severe punishment. However, you must consider that clause 3 is only a provision that allows the other country to make a request for extradition, thus starting the process. In other words, there is at least a minimum penalty and a maximum penalty that must exist in the other country. We will not invoke the extradition process for minor offences. It must be something serious. Seriousness is defined under modern extradition treaty law as generally being a crime worth a certain amount of punishment.

Our old treaties and our old act used to have a list of offences such as murder, robbery and so on. That caused a lot of trouble with other countries because the offences do not match together. However, in the last 10 or 15 years, countries have started to

M. Lemire: Il faut déterminer, dans un premier temps, si le ministre prend cette décision. La réponse appartient à l'autre État quant à savoir si les assurances sont fournies ou non.

Souvent, il peut arriver que la possibilité que la peine de mort soit imposée dépende d'une décision de rechercher ou non la peine de mort. Vous êtes sans doute au courant du fait que dans plusieurs États, il y a la possibilité que si la peine de mort est imposée, elle ne soit pas appliquée, compte tenu de recours qui pourraient être faits au pouvoir exécutif. Il s'agit d'évaluer au cas par cas. Il est bien difficile de donner une réponse à une question comme celle que vous soulevez.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Dans la plupart des cas, il n'y a pas de peine de mort, notamment en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne. Cependant, la peine de mort existe dans certains États des États-Unis. Chaque cas devra être tranché en fonction des circonstances. Généralement, le procureur général jouit de pouvoirs discrétionnaires.

Le sénateur Bryden: Les citoyens de ce pays sont protégés, notamment par notre Charte, contre les peines cruelles et inhabituelles. En ce qui concerne les situations donnant lieu à extradition, le paragraphe 3(1) du projet de loi comporte les dispositions suivantes:

a) d'une part, l'infraction mentionnée dans la demande est, aux termes du droit applicable par le partenaire, sanctionnée, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement ou une autre forme de privation de liberté d'une durée maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère;

b) d'autre part, l'ensemble de ces actes aurait constitué, s'ils avaient été commis au Canada, une infraction sanctionnée aux termes du droit canadien:

i) [...] par une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou plus ou par une peine plus sévère [...]

Supposons que le Canada ait conclu un accord avec un certain pays; au Canada, l'infraction dont est accusée la personne recherchée peut faire l'objet d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans, alors que dans le pays qui demande son extradition, elle s'expose à se faire couper la main droite. Est-ce que cela constituerait «une peine plus sévère» aux termes du projet de loi?

M. Piragoff: De toute évidence, c'est une peine plus sévère. Cependant, vous devez considérer que l'article 3 ne vise qu'à permettre aux autres pays de faire une demande d'extradition, et donc d'amorcer la procédure. Autrement dit, il faut que la législation de l'autre pays comporte une peine minimale et une peine maximale. Nous n'invoquons pas la procédure d'extradition pour les infractions mineures. Il doit s'agir d'une infraction grave. La gravité est définie dans le droit moderne des traités d'extradition comme un crime justifiant un certain degré de peine.

Nos anciens traités et notre ancienne loi comportaient une liste d'infractions comme le meurtre, le vol, et cetera. Il en a résulté de nombreuses difficultés avec des pays étrangers, parce que les infractions sont rarement concordantes. Cependant, depuis 10 ou

move towards this concept of setting a minimum penalty or at least a minimum and maximum penalty.

If a country has very severe forms of punishment, as in your example, even though they might be able to apply for extradition under the provisions of the bill, clause 44(1), which talks about the minister's discretion and to which Senator Beaudoin referred a few minutes ago, states:

The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

(a) the surrender would be unjust or oppressive having regard to all of the relevant circumstances; or ...

That is a mandatory obligation of the minister not to surrender if the circumstances are such that they would be unjust or oppressive.

In addition to that, the Charter applies, particularly with respect to the *Ng* and the *Kindler* cases. Section 7 provides that the Minister of Justice has a fetter on her discretion, meaning that she cannot exercise her discretion to surrender a person if it would result in a surrender or circumstances of surrender, such as punishment or treatment, that would shock the conscience of Canadians. That is the test that the court uses. In other words, it would shock Canadians' conscience to surrender a person to undergo that type of treatment or that type of punishment.

In the example that you gave, the amputation of a hand, the minister would be obligated to consider that factor under clause 44 (1)(a) of the bill. In addition to that, the Charter would probably require her not to surrender in that particular case.

The Chairman: On page 57 at the back of this bill there is a schedule of states or entities designated as extradition partners. The list is very specific. It is inclusive, not exclusive, and the United States is not listed on it, presumably because of the death penalty.

Mr. Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: No. I might be able to explain the significance of that schedule.

The Chairman: I do not see the United States there.

Mr. Piragoff: No, they are not on the schedule. Under our current legislation, extradition is available only by way of treaty and there has to be a treaty between the two countries.

There are two exceptions to that general rule. One is in the Extradition Act, whereby a country can be designated by way of a schedule and the act will then apply to them, but only prospectively. The other way that extradition can occur without a treaty is between Commonwealth countries.

In the case of Commonwealth countries, there is no treaty. We do not have a treaty with the United Kingdom or other Commonwealth countries because at one time we all had the same head of state, the Queen. When people were surrendered from one

15 ans, les pays s'orientent davantage vers la notion de peine minimale et de peine maximale.

Un pays qui applique des peines très sévères, comme dans votre exemple, peut demander l'extradition aux termes des dispositions du projet de loi, mais le paragraphe 44(1), qui confère des pouvoirs discrétionnaires au ministre et dont le sénateur Beaudoin parlait tout à l'heure, comporte les dispositions suivantes:

Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que:

a) soit l'extradition serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances;

Le ministre a l'obligation de refuser l'extradition si dans les circonstances, elle expose la personne demandée à l'injustice ou à l'oppression.

Par ailleurs, la Charte s'applique en particulier dans des cas comme ceux de *Ng* et *Kindler*. L'article 7 prévoit que les pouvoirs discrétionnaires du ministre de la Justice sont limités, dans la mesure où il ne peut les invoquer pour procéder à une extradition si les circonstances de cette dernière, notamment la peine ou le traitement infligé à l'extradé, sont de nature à choquer la conscience des Canadiens. C'est le critère appliqué par les tribunaux. Autrement dit, le traitement ou la peine infligés à la personne extradée sont de nature à choquer la conscience des Canadiens.

Dans l'exemple que vous avez cité, soit l'amputation d'une main, la ministre serait tenue de tenir compte de ce facteur aux termes de l'alinéa 44(1)a) du projet de loi. En outre, la charte l'obligerait sans doute à ne pas ordonner l'extradition dans ce cas précis.

La présidente: À la page 57, à la fin du projet de loi se trouve une annexe des États et entités désignés partenaires. La liste est très précise. Cette liste est complète, et ne renferme aucune exclusion, et on peut voir que les États-Unis n'y figurent pas, sans doute à cause de la peine de mort.

M. Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Non, je pourrais peut-être vous expliquer l'importance de cette annexe.

La présidente: Je n'y vois pas les États-Unis.

M. Piragoff: Non, ce pays ne figure pas sur la liste. Aux termes de notre législation actuelle, l'extradition n'est possible qu'en vertu d'un traité et aucun traité n'a été conclu entre nos deux pays.

Il y a deux exceptions à cette règle générale. D'une part, la Loi sur l'extradition, en vertu de laquelle un pays peut être désigné dans une annexe, et à ce moment-là la loi s'applique à ce pays, mais seulement à l'avenir. L'autre façon de procéder à l'extradition en l'absence de traité, c'est entre deux pays du Commonwealth.

Dans ce dernier cas, il n'y a pas de traité. Nous n'avons pas conclu de traité avec le Royaume-Uni ou les autres pays du Commonwealth parce que, à une époque, nous avions tous le même chef d'État, la Reine. Lorsque les gens étaient renvoyés

part of the Commonwealth to another part of the Commonwealth it was not considered to be extradition.

The Chairman: In other words, people may be extradited to countries that Canada has a treaty with or to countries that are members of the Commonwealth.

Mr. Piragoff: That is right. In addition to that, some countries — Japan, for example — as a practice do not have extradition treaties. They are able to extradite unilaterally according to their own national legislation if reciprocity is granted by another country.

This legislation also provides that Canada can designate other countries, not only Commonwealth countries, to be on the definition list, and we can provide extradition to those countries. For example, you will notice that Japan is on that particular list. Therefore, we would be able to have extradition relationships with Japan. Until this time — in fact, even today — we are not able to undertake full extradition relations with Japan because we do not have a treaty with them. This would give us the ability to extradite to Japan notwithstanding the treaty.

Where there is no treaty, the provisions of the bill would take the place of the treaty and all of the safeguards and all of the procedures in the bill would apply to that particular type of relationship.

The Chairman: I apologize, Senator Bryden, for interjecting. The floor is still yours.

Senator Bryden: Your apology is accepted.

There is a clause that specifically refers to the death penalty.

Mr. Lemire: It is clause 44(2).

Senator Bryden: That is right. I am concerned because in clause 44(2), the minister is directed not to make a surrender order if he is satisfied that the punishment will be the death penalty, whereas under the more general section, the minister is directed to refuse to make a surrender order if he is satisfied that it would be unjust or oppressive having regard to all of the relevant circumstances.

If a country or state has the death penalty, the minister can say, "They have the death penalty. I will not surrender this person because he is going to Texas and they kill people down there." However, in the case of a situation under clause 44(1), I take it a continuum of penalties is available. In other words, at one extreme, it is pretty clear that cutting off a person's hand would offend the conscience of Canadians. At the other extreme, that person could be imprisoned for 35 years without parole. Also, there are prison sentences that do not run concurrently but are stacked one on top of the other so that the person gets convicted for 440 years in prison, which happens in some states and in certain countries.

Is the discretion of the minister at the executive level a discretion that, perhaps, should be at the level of the courts?

d'un pays du Commonwealth à un autre, on ne considérerait pas cela comme une extradition.

La présidente: Autrement dit, les gens peuvent être extradés vers des pays avec lesquels le Canada a signé un traité ou des pays qui font partie du Commonwealth.

M. Piragoff: C'est exact. En outre, certains pays — comme le Japon — ne signent pas de traité d'extradition, en général. Ils sont en mesure de prendre des mesures d'extradition unilatérales en fonction de leur législation nationale si la réciprocité est accordée par l'autre pays.

Le projet de loi prévoit également que le Canada peut désigner d'autres pays, par seulement les pays du Commonwealth, pour qu'ils figurent sur cette liste, et à ce moment-là l'extradition vers ces pays est possible. Par exemple, vous constaterez que le Japon se trouve sur cette liste. Par conséquent, nous pourrions entretenir des liens d'extradition avec ce pays. Auparavant — jusqu'à aujourd'hui, en fait — il nous était impossible d'avoir ce genre de rapport avec le Japon parce que nous n'avions pas conclu de traité avec ce pays. La nouvelle loi nous permettra d'extrader des gens vers le Japon bien qu'aucun traité ne lie les deux pays.

En l'absence de traité, les dispositions du projet de loi s'appliquent et toutes les garanties et procédures prévues dans la loi s'appliqueront à ce genre de rapport particulier.

La présidente: Veuillez m'excuser d'être intervenu, sénateur Bryden. Vous avez toujours la parole.

Le sénateur Bryden: J'accepte vos excuses.

Il y a une disposition du projet de loi qui porte précisément sur la peine de mort.

M. Lemire: Oui, le paragraphe 44(2).

Le sénateur Bryden: C'est exact. Cela m'inquiète, car au paragraphe 44(2), il est dit que le ministre peut refuser d'extrader s'il est convaincu que la personne risque la peine de mort, tandis qu'en vertu de l'article de portée plus générale, le ministre doit refuser l'extradition s'il est convaincu que cette mesure serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

Si un pays ou un État applique la peine de mort, le ministre peut dire: «la peine de mort est en vigueur dans ce pays. Je ne vais pas extrader cette personne car elle doit aller au Texas et, dans cet État on impose la peine de mort.» Cependant, dans une situation visée par le paragraphe 44(1) je suppose qu'il y a une série de sanctions possibles. Autrement dit, à un extrême, il est évident que couper la main d'une personne serait un acte choquant pour les Canadiens. À l'autre extrême, cette personne risque d'être emprisonnée pendant 35 ans sans droit à la libération conditionnelle. En outre, il y a des peines de prison qui ne sont pas simultanées, mais qui s'accumulent de sorte que la personne est condamnée à 440 ans d'emprisonnement, ce qui est le cas dans certains États et pays.

Le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre au niveau exécutif devrait-il plutôt s'exercer au niveau des tribunaux?

Mr. Piragoff: Under the current law, the minister has the discretion on surrender. The bill will not change the current law.

Senator Bryden: I am not agreeing that the current law is right. If it is bad, let us fix it.

Mr. Piragoff: Let us deal with the policy question, then, and the types of decisions that are taken into account when determining human rights violations or situations in a foreign country. The executive is in a better place to judge those types of situations than a court is for a number of reasons. Under international law, extradition is primarily an executive act. It is an act between the two executives.

In Canada and most common law countries, the judiciary has a larger role than in civil law countries, for example. However, the role of the judiciary is primarily restricted to issues pertinent to domestic procedural safeguards such as the sufficiency of the evidence, ensuring that the documents are right, ensuring that the identity is right. Issues that affect the foreign policy of a state and whether or not the treaties will be honoured become foreign policy issues, which, under our constitution, are a matter solely for the executive branch of government.

When the Government of Canada says, "We will not send this individual to a particular country because we do not have confidence in that country's political or legal system or because the individual may be subjected to cruel and unusual punishment," it is to some extent a ringing indictment against that country. If Canada wants to make that type of statement to a country, then that is an executive decision, because Canada is saying publicly to that country, "We do not have confidence in your political or legal system." It usually does not get that far because the country will withdraw the request if we tell them that we will not surrender the person because we do not have confidence.

The factors that go into that type of assessment come from the Ministry of Foreign Affairs. We have people posted in our missions throughout the world. Confidential human rights reports are made every year and supplied to the Government of Canada. Everyone knows that the United States makes and publishes human rights reports. Every other country has human rights and political reports. The purpose of Foreign Affairs is to be there and to collect information to be supplied back to the government. All of that information is collected and would be presented to the minister.

Much of that is not the kind of information you could publicly disclose in front of a judge, nor would a judge necessarily be the best person to weigh evidence about human rights violations versus the political situation in a country, Canada's relationship with that country, and other information that is of an intelligence nature more than of a judicial nature. That is why it is primarily an executive decision.

M. Piragoff: Aux termes de la loi actuelle, le ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'extradition. Le projet de loi ne changera rien à la loi actuelle.

Le sénateur Bryden: Je n'ai pas dit que la loi actuelle est bonne. Si elle est lacunaire, il nous faut l'améliorer.

M. Piragoff: Abordons donc la question de politique, et le genre de décisions dont on tient compte pour établir s'il y a eu infraction aux droits de la personne dans un pays étranger. L'exécutif est mieux placé pour juger ce genre de choses qu'un tribunal et ce, pour diverses raisons. Aux termes du droit international, l'extradition est essentiellement une décision exécutive. C'est une mesure qui est prise entre les deux exécutifs.

Au Canada et dans la plupart des pays où la common law est en vigueur, la magistrature joue un rôle plus important que dans les pays de droit civil, par exemple. Toutefois, le rôle de la magistrature est essentiellement limité à des questions en rapport avec des garanties de procédure interne, comme la suffisance de la preuve, le fait de s'assurer de l'exactitude des documents, le fait de s'assurer que l'identité est bonne. Les questions qui touchent la politique étrangère d'un État et la question de savoir si les traités seront respectés ou non sont alors des questions de politique étrangère, ce qui, aux termes de notre constitution, relève uniquement de la compétence du pouvoir exécutif.

Lorsque le gouvernement du Canada dit: «nous n'allons pas envoyer cette personne vers tel pays parce que nous n'avons pas confiance dans le régime politique ou juridique du pays ou parce que la personne risque d'y faire l'objet d'une punition cruelle et inhabituelle», il prononce d'une certaine façon une condamnation assez sévère à l'égard de ce pays. Si le Canada veut faire ce genre de déclaration à un autre pays, c'est encore une fois une décision du pouvoir exécutif, car le Canada dit publiquement aux responsables du pays en cause: «Nous n'avons pas confiance dans votre régime politique ou juridique» on n'en arrive généralement pas là parce que le pays retire la demande lorsque notre gouvernement lui dit qu'il refuse d'extrader la personne à cause d'un manque de confiance.

Les facteurs qui sont pris en compte dans ce genre d'évaluation proviennent du ministère des Affaires étrangères. Nous avons des gens en poste dans nos missions dans le monde entier. Des rapports confidentiels sur les droits de la personne sont établis tous les ans et remis au gouvernement du Canada. Chacun sait que les États-Unis préparent et publient des rapports sur les droits de la personne. Tous les autres pays ont des rapports politiques et concernant les droits de la personne. Le ministère des Affaires étrangères sont là pour recueillir les renseignements afin de les transmettre au gouvernement. Toute cette information est recueillie et doit être présentée au ministre.

Il s'agit pour la plupart de renseignements que l'on ne pourrait pas divulguer en public devant un juge, et un juge ne serait pas non plus nécessairement la personne la mieux placée pour évaluer les preuves concernant les violations des droits de la personne par rapport à la situation politique d'un pays, les relations du Canada avec ce pays, et toute information assimilable aux renseignements secrets plutôt que de nature judiciaire. C'est pourquoi il s'agit essentiellement d'une décision exécutive.

Senator Bryden: I understand that. Is the decision by that executive appealable to the courts?

Mr. Piragoff: Yes. It is reviewable by them.

Senator Bryden: At the very least, it is a quasi-executive decision.

Who is the Attorney General of Canada?

Mr. Piragoff: Minister McLellan.

Senator Bryden: She is also the Minister of Justice.

Mr. Piragoff: That is correct.

Senator Bryden: There are a number of instances in this bill where the Attorney General applies to the Minister of Justice for permission to do something. Are those two offices so distinct from each other that the same person applying to herself is not in some way like being a judge in one's own case?

Mr. Piragoff: Mr. Lemire can respond further to that because he deals with it on a practical basis. As used in this bill, "Attorney General" includes all of her agents, including prosecutors in Toronto, Vancouver and Montreal. They perform the role of the Attorney General in court and they represent the foreign state in court.

Minister McLellan, who wears both hats, does perform two different functions. On the one hand, she is the Minister of Justice and the chief legal advisor to the Crown. She also happens to be the chief prosecutor. The actual prosecutorial conduct of an extradition hearing in the court is done by agents who would appeal to the minister in her ministerial hat for the permissions that are sought.

Mr. Lemire can explain exactly how the system works right now.

Senator Bryden: Look at the warrant for provisional arrest. Clause 12 reads:

The Minister may, after receiving a request by an extradition partner for the provisional arrest of a person, authorize the Attorney General to apply for a provisional arrest warrant, if the Minister is satisfied that...

There is an entire list of things.

I used to be a deputy attorney general provincially and my staff and I did all of the work. However, it was the minister, the Attorney General, who was responsible for the office. Similarly, the Minister of Justice is the person responsible for that department, its proper conduct and so on, not the Deputy Minister of Justice or anyone else.

It is somewhat peculiar to have the Minister of Justice authorizing the Attorney General to take certain actions provided that the Minister of Justice is satisfied of certain conditions. They are both Anne McLellan. I find that very difficult to accept unless the two offices can be separated. Indeed, in some places it is the case that the Minister of Justice and the Attorney General are two different persons.

Le sénateur Bryden: Je comprends. Peut-on faire appel devant les tribunaux de cette décision du pouvoir exécutif?

M. Piragoff: Oui. Elle peut-être sujet à examen.

Le sénateur Bryden: Il s'agit pour le moins d'une décision quasi exécutive.

Qui est le procureur général du Canada?

M. Piragoff: La ministre McLellan.

Le sénateur Bryden: Elle est également ministre de la Justice.

M. Piragoff: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Il y a certaines dispositions du projet de loi où le procureur général demande au ministre de la Justice l'autorisation de faire quelque chose. Ces deux bureaux sont-ils si distincts l'un de l'autre que la ministre doit se présenter une demande à elle-même, et cela ne revient-il pas à un juge qui fait son propre procès?

M. Piragoff: M. Lemire pourra vous en dire plus à ce point, car il s'occupe des questions pratiques. L'expression «procureur général» utilisée dans ce projet de loi s'applique à tous les représentants de la ministre, et notamment les procureurs de Toronto, Vancouver et Montréal. Ils jouent le rôle du procureur général et représentent l'État étranger devant les tribunaux.

La ministre McLellan, qui assume les deux responsabilités, remplit deux fonctions différentes. D'une part, elle est ministre de la Justice et conseiller juridique principal de la Couronne. Elle est également procureur en chef. Lors d'une audience d'extradition devant un tribunal, la poursuite est menée par des représentants qui s'adresseront à la ministre, en sa qualité de ministre, pour obtenir les autorisations nécessaires.

M. Lemire pourra vous expliquer plus précisément comme le système fonctionne à l'heure actuelle.

Le sénateur Bryden: Voyons la disposition relative à l'arrestation provisoire. L'article 12 se lit comme suit:

Le ministre peut, lorsqu'un partenaire demande l'arrestation provisoire d'une personne, autoriser le procureur général à présenter la demande visée à l'article 13 s'il est convaincu que [...]

Suit toute liste de choses.

J'ai déjà été procureur général adjoint au niveau provincial et mon personnel et moi faisons tout le travail. Toutefois, c'était le ministre, le procureur général, qui était responsable du bureau. De même, c'est la ministre de la Justice, et non le sous-ministre ou quiconque, qui est responsable de ce ministère, de sa bonne conduite, et cetera.

Il est un peu étrange de demander au ministre de la Justice d'autoriser le procureur général à prendre certaines mesures à condition que le ministre soit convaincu de certaines choses. Dans les deux cas, c'est Mme Anne McLellan. J'ai beaucoup de mal à accepter ce genre de choses, à moins que les deux cabinets ne soient entièrement distincts. En fait, dans certains pays, le ministre de la Justice et le procureur général sont effectivement deux personnes différentes.

Mr. Lemire: I understand your point. The issue has been considered in the past. However, we must consider it in view of our reality in Canada, which is that the Minister of Justice and the Attorney General are the same person.

That must be considered in the context of the extradition procedure at large. It is a two-step procedure. The judicial phase involves issues that are different and distinct from those that the minister must consider on surrender.

In the context of the extradition proceedings, the foreign state or the foreign entity applying for extradition is represented by agents of the Attorney General. Their role is to represent the foreign state before the court for the purposes of having the person arrested, setting bail and having the extradition hearing. Those steps are handled by personnel in our regional offices who are, once the individual is committed by the extradition judge, not involved in the ministerial decision process. Again, that pertains to issues different from those that the judge had to consider.

My point is that different personnel who deal with different issues are involved. The question was considered by the Supreme Court in two cases: *United States of America v. Cotroni and Idziak v. Canada (Minister of Justice)*. The court recognized that in view of the nature of the two phases, the separate roles and the specific duties of everyone, there was no systemic bias or an apprehension of systemic bias in view of the nature of the two phases.

Senator Bryden: Is it worded exactly the same as it is here? It seems to me that a person objecting to the Attorney General's action would have grounds for objection because it was the same person who authorized the Attorney General to take the action; do you agree?

Mr. Lemire: The finding that the Minister of Justice takes when authorizing the Attorney General to seek a warrant is specified there. The minister is satisfied that it is an offence punishable in accordance with clause 3(1)(a) and that the extradition partner will make a requisition for the person's extradition. Those are strictly executive issues.

Once the minister is satisfied of those particular items, then it is for the Attorney General, in the context of the judicial phase, to conduct the proceedings. At the end, the minister must decide whether or not to surrender, and that is a totally different set of questions that must be asked.

Senator Bryden: Is this what we used to refer to as a legal fiction?

Mr. Lemire: As I said earlier, it is part of our reality. The Minister of Justice and the Attorney General are one and the same person, but the duties and the considerations at the different stages are totally different and handled by different personnel.

Senator Bryden: Are there other situations in which the Minister of Justice authorizes the Attorney General to take certain actions and vice versa?

M. Lemire: Je comprends ce que vous voulez dire. On s'est déjà penché sur la question par le passé. Toutefois, il faut tenir compte de la réalité du Canada, où le ministre de la Justice et le procureur général sont une seule et même personne.

Il faut en tenir compte dans le contexte de l'ensemble de la procédure d'extradition. C'est une procédure à deux étapes. La phase judiciaire porte sur des questions différentes et distinctes de celles dont la ministre doit tenir compte au moment de l'extradition.

Dans le cadre de la procédure d'extradition, l'entité ou l'État étranger qui demande l'extradition est représenté par des mandataires du procureur général. Ils sont chargés de représenter l'État étranger devant le tribunal afin de faire arrêter la personne, de fixer le montant de la caution et d'organiser l'audience d'extradition. Ces étapes sont assurées par le personnel de nos bureaux régionaux qui, une fois la personne incarcérée par le juge d'extradition, ne participe pas au processus de décision ministérielle. Là encore, les questions examinées sont différentes de celles dont le juge doit tenir compte.

Ce que je veux dire, c'est que ce ne sont pas les mêmes personnes qui s'occupent des diverses questions en cause. Dans deux affaires différentes, la Cour suprême s'est penchée sur cette question: *États-Unis d'Amérique c. Cotroni et Idziak c. Canada (ministre de la Justice)*. La cour a reconnu qu'étant donné la nature des deux étapes du processus, les rôles distincts et les fonctions précises de chaque intervenant, il n'existait pas de partialité systémique ni de crainte de partialité systémique étant donné la façon dont les deux étapes du processus se déroulent.

Le sénateur Bryden: Le libellé est-il exactement le même qu'ici? Il me semble qu'une personne qui s'oppose aux actes du procureur général doit avoir de bons motifs de le faire, puisque c'est la même personne qui a autorisé le procureur général à prendre cette mesure. Êtes-vous d'accord?

M. Lemire: Les facteurs dont tient compte le ministre de la Justice pour autoriser le procureur général à demander un mandat sont précisés dans le projet de loi. Le ministre doit être convaincu qu'il s'agit d'une infraction sanctionnée de la façon prévue à l'alinéa 3(1)a) et que le partenaire demandera l'extradition de l'intéressé. Ce sont des questions strictement exécutives.

Une fois le ministre convaincu de ces choses-là, il incombe au procureur général, dans le cadre de la phase judiciaire, de diriger la procédure. En fin de compte, le ministre doit décider s'il y a lieu ou non d'ordonner l'extradition, et à ce moment-là il faut poser une série de questions entièrement différentes.

Le sénateur Bryden: Est-ce ce que l'on avait l'habitude d'appeler une fiction juridique?

M. Lemire: Je le répète, c'est ainsi que les choses se passent dans notre pays. La ministre de la Justice et le procureur général sont une seule et même personne, mais les fonctions assumées et les facteurs pris en ligne de compte aux différentes étapes sont entièrement différents et relèvent de personnes différentes.

Le sénateur Bryden: Y a-t-il d'autres cas où la ministre de la Justice autorise le procureur général à prendre certaines mesures, et vice-versa?

Senator Beaudoin: Do you mean in Canada?

Senator Bryden: Yes.

Senator Beaudoin: That is impossible.

Senator Bryden: It is possible here: proposed section 12 outlines exactly that.

Senator Beaudoin: On page five? That is quite a change.

Mr. Lemire: It is the existing practice.

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Beaudoin: You have to amend the law.

Mr. Piragoff: Under the Extradition Act, it is the existing practice.

Senator Bryden: At the time when those old acts were drafted, were the roles of Attorney General and Minister of Justice held by two separate people?

Mr. Piragoff: As far as I know, we have always had a merged Minister of Justice and Attorney General since Confederation.

Senator Beaudoin: That is what I thought.

Senator Bryden: Did you read that clause?

Senator Beaudoin: Yes, and I am astonished.

Mr. Piragoff: It looks odd because it is the same person. However, it is not the first time that ministers might be wearing two hats. In other countries, some ministers have two portfolios. It is not unheard of for ministers in many countries to carry two portfolios and wear two hats. They may be making different decisions under those two hats.

It looks odd here. It is put here because under our existing legislation, there is no need for the permission of the Minister of Justice in order to start extradition proceedings. Under the existing legislation, in order to commence extradition proceedings, a foreign country can ask for a warrant of provisional arrest. That arrest warrant will then go out.

Senator Bryden: Who do they ask for that warrant?

Mr. Piragoff: They ask the Attorney General or they can even ask local police officers to seek a provisional arrest warrant. When the person is arrested and brought into court, the Attorney General of Canada will usually, because the treaty provides for it, represent the foreign country. There is no ministerial or political review up front. The only time that the minister and the executive, or the minister wearing her executive hat, gets involved is at the back end.

This legislation attempts to provide some safeguards up front, not only at the back end. Therefore, the minister may look at the case and the request and say, "If this case goes through, I do not think that we will surrender at the end of the day. I will not issue an authority to proceed."

Le sénateur Beaudoin: Parlez-vous du Canada?

Le sénateur Bryden: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est impossible.

Le sénateur Bryden: C'est possible dans ce projet de loi: C'est exactement ce que prévoit le projet d'article 12.

Le sénateur Beaudoin: À la page 5? C'est toute une modification.

M. Lemire: C'est l'usage en vigueur.

M. Piragoff: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il faut modifier la loi.

M. Piragoff: C'est l'usage en vigueur aux termes de la Loi sur l'extradition.

Le sénateur Bryden: À l'époque où ces anciennes lois ont été rédigées, les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice étaient-elles assumées par deux personnes différentes?

M. Piragoff: Pour autant que je le sache, il y a toujours eu, depuis la Confédération, un ministre de la Justice qui est aussi procureur général.

Le sénateur Beaudoin: C'est bien ce que je pensais.

Le sénateur Bryden: Avez-vous lu cette disposition?

Le sénateur Beaudoin: Oui, et je suis sidéré.

M. Piragoff: Cela semble étrange parce que c'est la même personne. Toutefois, ce n'est pas la première fois que des ministres portent deux casquettes. Dans d'autres pays, certains ministres détiennent deux portefeuilles. Il n'est pas inhabituel que les ministres dans bon nombre de pays assument deux portefeuilles et portent deux casquettes. Ils leur arrivent de prendre des décisions différentes selon le cas.

Ici, cela paraît étrange. Cette disposition est prévue parce qu'en vertu de la loi actuelle, il est inutile de demander l'autorisation du ministre de la Justice pour entamer une procédure d'extradition. Aux termes de la loi en vigueur, pour l'ancienne procédure d'extradition, un pays étranger peut demander un mandat d'arrestation provisoire. Ce mandat d'arrestation est ensuite délivré.

Le sénateur Bryden: À qui faut-il s'adresser pour obtenir ce mandat?

M. Piragoff: On s'adresse au procureur général, ou on peut même demander au service de police local de faire une demande de mandat d'arrestation provisoire. Lorsque la personne est appréhendée et traduite devant le tribunal, le procureur général du Canada doit généralement représenter le pays étranger, conformément aux dispositions du traité passé avec ce pays. Il n'y a aucun examen ministériel ou politique au début du processus. La seule fois où le ministre et l'appareil exécutif, ou le ministre en tant que représentant de l'exécutif, a un rôle à jouer, c'est à la fin de la procédure.

Ce projet de loi vise à prévoir certaines garanties dès le début, et pas seulement à la fin. En conséquence, le ministre peut jeter un coup d'oeil au dossier et à la demande et déclarer: «Si cette affaire est entendue, je ne pense pas que nous allons extradier l'intéressé. Je ne prendrai pas d'arrêté introductif d'instance.»

The authority to proceed is a new concept in this bill. You cannot simply start an extradition hearing on your own. You must obtain ministerial approval.

Senator Bryden: What did you use as a precedent for having the Minister of Justice authorize the Attorney General to take a certain action? That obviously does not come out of the old system; it is new.

Mr. Piragoff: That is right.

Senator Bryden: Why do you think it will fly?

Mr. Piragoff: It is used in the United Kingdom. In their system, authority to proceed is issued by the Secretary of State.

Senator Bryden: To whom is that authority issued?

Mr. Piragoff: It is issued to the Solicitor General or to the Crown law offices. I cannot remember which.

Senator Bryden: Yes, but he does not issue it to himself.

Mr. Piragoff: No, it is not to himself or herself. However, as you said, it is a legal fiction.

There are other situations under federal legislation right now where a minister can authorize himself or herself to do something. If he or she is satisfied with X, Y and Z, the minister may do A, B and C. Many pieces of legislation say that.

This bill basically does the same thing. Parliament has given the minister the discretion to authorize himself or herself to do something. That is exactly the same power. However, rather than saying, "You authorize yourself," it says, "You have a dual responsibility. In one you function as the Attorney General and in the other you function as Minister of Justice; therefore, you authorize your alter ego as Attorney General."

Senator Bryden: You have to be able to do better than that.

Mr. Piragoff: If we had the words "Minister of Justice" in both places on page 5, clause 12 would read: "The Minister may, after receiving the request, authorize the issuance of a provisional arrest warrant if the minister is satisfied that the conditions in (a) and (b) exist." The minister would still be authorizing himself or herself to start an extradition hearing.

Senator Bryden: Why did you not say that?

Mr. Piragoff: We did not say that because we are trying to ensure that the function of conducting the proceedings in court is carried out by the Attorney General function of the minister, not the Minister of Justice function of that same individual. That peculiarity exists in many places because the minister performs both roles. However, there is nothing odd about ministers authorizing themselves to do something.

Senator Bryden: There is nothing wrong with the minister being satisfied. There is much of that in the statute.

L'arrêté introductif d'instance est un principe nouveau dans ce projet de loi. On ne peut pas de son propre chef entamer une procédure d'extradition. Il faut obtenir l'autorisation du ministre.

Le sénateur Bryden: Sur quel précédent vous êtes-vous fondés pour prévoir que le ministre de la Justice devra autoriser le procureur général à prendre certaines mesures? Cela n'existait pas dans l'ancien système, manifestement. C'est une disposition nouvelle.

M. Piragoff: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Qu'est ce qui vous fait croire que cela sera accepté?

M. Piragoff: Ce système existe aux États-Unis. Dans ce pays, l'arrêté introductif d'instance est pris par le secrétaire d'État.

Le sénateur Bryden: À qui cet arrêté est-il remis?

M. Piragoff: C'est une autorisation donnée au solliciteur général ou au légiste de la Couronne. Je ne m'en souviens pas.

Le sénateur Bryden: Oui, mais ce n'est pas une autorisation que le ministre se donne à lui-même ou à elle-même.

M. Piragoff: Non, en effet. Toutefois, comme vous l'avez dit, c'est une fiction juridique.

Il y a d'autres cas en vertu de la législation fédérale actuelle où un ministre peut s'autoriser lui-même ou elle-même à prendre certaines mesures. S'il est convaincu de telle et telle chose, le ministre peut prendre telle ou telle mesure. Bon nombre de textes de loi le prévoient.

Le projet de loi fait la même chose. Le Parlement a permis au ministre de s'autoriser lui-même à faire quelque chose. C'est exactement le même pouvoir. Cependant, au lieu de dire au ministre que c'est à lui de s'autoriser à agir, on lui dit qu'il a une double responsabilité. D'une part il doit jouer le rôle de procureur général et de l'autre celui de ministre de la Justice et il doit donc autoriser son alter ego, le procureur général.

Le sénateur Bryden: Ce n'est pas très satisfaisant.

M. Piragoff: Si les mots «ministre de la Justice» étaient inclus aux deux endroits, à la page 5, l'article 12 serait ainsi libellé: «le ministre peut, lorsqu'un partenaire demande l'arrestation provisoire d'une personne, autoriser l'émission d'un mandat d'arrêt provisoire si le ministre est convaincu que les conditions énoncées aux alinéas a) et b) sont remplies.» Là encore, le ministre s'autoriserait lui-même à entamer la procédure d'extradition.

Le sénateur Bryden: Pourquoi n'avez-vous pas dit cela?

M. Piragoff: Nous ne l'avons pas dit, parce que nous essayons de faire en sorte que ce soit le procureur général et non pas le ministre qui intente la procédure devant les tribunaux. Cette particularité se retrouve souvent étant donné que le ministre joue les deux rôles. Toutefois, il n'y a rien d'étrange à ce que le ministre s'autorise lui-même à faire quelque chose.

Le sénateur Bryden: Il n'y a rien de mal à ce que le ministre soit convaincu. C'est largement prévu dans la loi.

Senator Fraser: I was interested in clause 5 concerning jurisdiction. It states:

A person may be extradited

(a) whether or not the conduct on which the extradition partner bases its request occurred in the territory over which it has jurisdiction; and

(b) whether or not Canada could exercise jurisdiction in similar circumstances.

What are we doing here? On the face of it, this is strange in a country that has complained about the exercise of extraterritorial jurisdiction in the past.

Mr. Piragoff: That is the first part of the package. The second part is in clause 47(e) where the minister may refuse to make a surrender order if the minister is satisfied that none of the conduct on which the extradition partner bases its request occurred in the territory over which the extradition partner has jurisdiction. That is intended to get over a problem that exists under the current Extradition Act. What happens if a country exercises jurisdiction on a basis other than territorial? In most cases the conduct will have occurred on the territory of the other state. However, what if it occurs on its ships or on its aircraft? What happens in that particular situation?

For example, we had a problem last year in the *Maersk Dubai* case. That was a case where members of the crew of a ship off the coast of Nova Scotia were allegedly thrown overboard. With respect to the treaty in existence at that time, it was not sure whether we had jurisdiction or whether we could exercise their jurisdiction because the conduct did not occur on the physical territory of Romania but, rather, occurred onboard a ship.

This bill says that those jurisdictional issues are not a bar up front to extradition. However, when it comes to surrender, the minister can decide whether he or she wishes to extradite, given the fact that it is extraterritorial.

You mentioned that Canada is very concerned about extraterritorial assertions of jurisdiction by other countries. I do not think I have to name the country you have in mind. However, in those situations, Canada could say that while the fact that the other country is claiming jurisdiction on an extraterritorial basis is not a bar to get in the front door, as a ground of refusal, the minister can say that he will not surrender because we will not recognize that basis of jurisdiction in this case. The safeguard is still there. Rather than being at the front end, it has been moved to the back end.

Senator Fraser: Are there international laws governing this type of situation where you are willing to accept a country's jurisdiction even if it is extraterritorial, or is this purely ministerial discretion?

Mr. Lemire: In my view, it is within the minister's jurisdiction.

Clause 5 recognizes that jurisdiction can be taken on a basis other than territory. Canada's main jurisdictional basis is territory. Other countries take jurisdiction on other bases, such as the nationality of the individual. That is an issue for the other state to see how they assume jurisdiction.

Le sénateur Fraser: Je trouve intéressant l'article 5 concernant la territorialité et l'extraterritorialité. Il y est dit que:

L'extradition peut avoir lieu, que les actes de l'intéressé

a) à l'origine de la demande d'extradition aient été ou non commis dans le ressort du partenaire; et

b) que le Canada puisse exercer ou non sa compétence dans des circonstances semblables.

Que faisons-nous? À première vue, cela paraît étrange de la part d'un pays qui s'est déjà plaint, par le passé, de l'application de l'extraterritorialité.

M. Piragoff: C'est la première partie de cette mesure. La deuxième partie se trouve à l'alinéa 47e) où le ministre peut refuser d'extrader une personne s'il est convaincu qu'aucun des actes à l'origine de la demande d'extradition n'a été commis dans le ressort du partenaire. Cela vise à résoudre un problème que pose la Loi sur l'extradition actuellement en vigueur. Que se passe-t-il si un pays exerce sa compétence sur des bases autre que territoriale? Dans la plupart des cas, les actes incriminés ont été commis dans le territoire de l'autre pays. Mais qu'en est-il s'ils ont été commis à bord d'un de ses navires ou d'un de ses avions? Que se passe-t-il en pareil cas?

Par exemple, le problème s'est posé l'année dernière dans l'affaire du *Maersk Dubai*. Dans cette affaire, des personnes à bord du navire auraient été jetées à la mer au large des côtes de Nouvelle-Écosse. Compte tenu du traité en vigueur à ce moment-là, li n'était pas certain que c'était dans notre ressort ou que nous pouvions exercer notre compétence étant donné que ces actes avaient été commis non pas dans le territoire physique de la Roumanie, mais plutôt à bord d'un navire.

Ce projet de loi porte que ces questions de compétence ne s'opposent pas à l'extradition. Néanmoins, pour ce qui est de l'extradition, le ministre peut décider s'il va procéder ou non à l'extradition étant donné que c'est extraterritorial.

Vous avez mentionné que le Canada voyait d'un très mauvais oeil les autres pays qui voulaient affirmer leur compétence extraterritoriale. Je ne crois pas nécessaire de citer le nom du pays auquel vous pensez. En pareil cas, le Canada pourrait dire que, même si le simple fait que l'autre pays veut exercer sa compétence de façon extraterritoriale n'est pas un motif de refus, le ministre peut toutefois refuser de procéder à l'extradition parce que le Canada ne reconnaît pas la compétence de l'autre pays dans les circonstances. Cette garantie existe toujours. Au lieu de se trouver au début, elle se trouve à la fin.

Le sénateur Fraser: Y a-t-il les lois internationales qui régissent ce genre de situation et en vertu desquelles vous devez reconnaître la compétence d'un pays, même si elle est extraterritoriale, ou est-ce entièrement au ministre d'en décider?

M. Lemire: Selon moi, c'est au ministre d'en décider.

L'article 5 reconnaît que la compétence peut s'exercer de façon extraterritoriale. Le Canada se fonde principalement sur le territoire. D'autres pays se fondent sur d'autres critères tels que la nationalité de l'intéressé. C'est à l'autre pays de voir comment il exerce sa juridiction.

As Mr. Piragoff indicated, in the end it is for the minister to determine whether it is appropriate, in view of the jurisdictional basis, to surrender under the circumstances. Clause 5 recognizes the different bases for jurisdiction. It says the fact that they do not take jurisdiction on the same basis as we do normally is not a bar to proceeding. Still, there is a check at the end for the minister as to whether it is appropriate under the circumstances to grant extradition based on the fact that a territorial jurisdiction is not invoked.

Senator Buchanan: Are you saying that if this bill had been law last year, Judge MacDonald could have issued an extradition order to Romania against the Taiwanese sailors?

Mr. Piragoff: In that particular case, the treaty was interpreted such that we did have jurisdiction.

This bill would have cured the problem that we had to litigate in court. The question was whether we could recognize the jurisdiction. Under the treaty and under the existing law, we were supposedly restricted to a territorial basis of jurisdiction. This bill would remove that as a bar.

That is quite important when we start talking about extradition with civil law countries. Countries such as France and Germany assert jurisdiction not only on the basis that conduct has occurred on their territory, but they also assert jurisdiction over their nationals for conduct committed by their nationals anywhere in the world. For example, if a national from France were to commit an offence in the United States, that person could be prosecuted in France even though they committed the conduct elsewhere.

If that person committed the conduct in the United States and then fled to Canada, France could ask Canada to extradite that person, even though the conduct — the robbery or the murder — never occurred in France. That is what would happen if we recognized that France was validly asserting jurisdiction in that case.

Senator Buchanan: If I follow what you are saying, Judge MacDonald could have made a different ruling if clause 5 had been law last year.

Mr. Piragoff: Yes.

Senator Buchanan: Was that clause put in this new bill as result of the Nova Scotia case?

Mr. Piragoff: No. The idea for this bill had come up even before the Nova Scotia case. This bill has been in the works for a number of years.

Senator Buchanan: But was that clause there?

Mr. Piragoff: That clause had also been part of the original plan for the bill prior to the *Maersk Dubai* case because of problems we had experienced with other countries that assert jurisdiction on areas other than territory, such as nationality, et cetera.

Senator Buchanan: Were there similar cases in Canada prior to the Taiwanese case?

Mr. Lemire: I would be hard pressed to give you a clear answer on that. I could not say.

Comme l'a indiqué M. Piragoff, c'est au ministre qu'il incombe, en dernier ressort, de déterminer s'il y a lieu de procéder à l'extradition, dans les circonstances. L'article 5 reconnaît différentes bases de compétence. Même si l'autre pays ne fonde pas sa compétence sur les mêmes bases que nous, il est dit que ce n'est pas un obstacle à l'extradition. Néanmoins, le ministre décide en dernier ressort s'il y a lieu d'accorder l'extradition dans les circonstances étant donné que la compétence territoriale n'est pas invoquée.

Le sénateur Buchanan: Dites-vous que si ce projet de loi avait été adopté l'année dernière, le juge MacDonald aurait pu émettre une ordonnance d'extradition à la Roumanie contre les marins taiwanais?

M. Piragoff: L'interprétation faite du traité dans ce cas particulier nous accordait la compétence.

Ce projet de loi aurait réglé le problème que nous avons dû régler devant les tribunaux. Il s'agissait d'établir si notre compétence pouvait être reconnue. En vertu du traité et de la loi en vigueur, nous étions limités à une compétence territoriale. Ce projet de loi aurait supprimé cet obstacle.

C'est assez important lorsqu'on parle d'extradition avec des pays régis par le droit civil. Des pays comme la France et l'Allemagne revendiquent leur compétence, non seulement pour les actes commis dans leur territoire, mais également pour les actes commis par leurs ressortissants dans n'importe quel pays du monde. Par exemple, si un ressortissant français commet un délit aux États-Unis, cette personne peut être poursuivie en France, même si le délit a été commis ailleurs.

Si cette personne a commis un délit aux États-Unis et s'est enfuie ensuite au Canada, la France peut demander au Canada de l'extrader, même si l'acte en question, le vol ou le meurtre, n'a pas été commis en France. Voilà ce qui se passerait si nous reconnaissions que la France a réellement compétence en pareil cas.

Le sénateur Buchanan: Si je vous suis bien, le juge McDonald aurait pu rendre un jugement différent si l'article 5 avait été adopté l'année dernière.

M. Piragoff: Oui.

Le sénateur Buchanan: Est-ce à la suite de cette affaire que cet article a été intégré dans ce nouveau projet de loi?

M. Piragoff: Non. L'idée de ce projet de loi date d'avant l'affaire qui s'est produite en Nouvelle-Écosse. Ce projet de loi était en préparation depuis des années.

Le sénateur Buchanan: Mais cet article y figurait-il?

M. Piragoff: Il faisait également partie de la teneur initiale du projet de loi, avant l'affaire du *Maersk Dubai*, en raison de problèmes que nous avons eus avec d'autres pays qui fondent leur compétence sur des critères autres que le territoire, par exemple, sur la nationalité.

Le sénateur Buchanan: Y a-t-il eu des cas semblables au Canada avant l'affaire du navire taiwanais?

M. Lemire: Il me serait difficile de vous répondre. Je ne sais pas.

Senator Buchanan: My understanding was that this Taiwanese case was a unique extradition case.

Mr. Lemire: Its occurrence was unique. However, the fact that various states take jurisdiction on a basis other than territory, such as nationality or citizenship of the person charged, is not new. Obviously, this provision in the bill would cure the difficulties we had in the *Maersk Dubai* case that arose because of the provisions of the treaty and of the existing Extradition Act. The definition of “fugitive” in the legislation was of relevance to Judge MacDonald’s decision.

Senator Buchanan: That is right.

Mr. Lemire: In my view, this bill would address those concerns.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Lemire, I do not see the State of Israel mentioned in the schedule published on page 57 of States and entities designated as partners to the bill. What difference would it have made if this bill had been implemented when Canada proceeded with the last extradition of a World War II war criminal, that is, war criminals sought out for genocide?

Mr. Lemire: The new legislation allows extradition on different bases. It allows for extradition to the country with which we have a treaty or to countries which are part of a multilateral agreement of which Canada and the other country are signatories. It also allows extradition to countries designated in the schedule provided for under clause 9 as well as extradition to countries in specific cases when there is a specific arrangement provided for under clause 10. We have signed an extradition treaty with Israel. That is why it is not necessary for Israel to appear in the schedule created pursuant to clause 9.

With regard to the possibility of extraditing for certain offences, you will notice that the legislation does not provide for a list of offences or crimes for which extradition may be granted. This approach allows us to be much more flexible. Rather than trying to identify a given offence, to ensure that the name of the offense appears on the list, we focus instead on conduct. Are the acts punishable in the requesting state also punishable in Canada? Those are the ins and outs of the dual criminality rule that applies and is described in clause 3.

The question that would have had to be asked with the type of crime that you are referring to is as follows: Is the crime for which extradition is requested covered by clause 3 in the requesting state? Is the crime in question punishable by two years or more in the requesting state? The answer is yes. Are the facts in question that constitute a crime in the requesting state punishable in Canada by two years or more? If the answer is yes, the criteria under clause 3 have been met.

Senator Joyal: In terms of the extradition procedure that Canada followed when it had to respond to an extradition request for war crimes following World War II, and in particular the case of genocide that we’re familiar with, the only difference the bill

Le sénateur Buchanan: J’ai cru comprendre que cette affaire du navire taïwanais était tout à fait unique.

M. Lemire: C’est la première fois que cela s’est produit. Mais divers pays fondent leur compétence sur des critères autres que le territoire, par exemple sur la nationalité ou la citoyenneté de l’accusé, n’est pas nouveau. Ce projet de loi aurait certainement réglé les problèmes que nous avons eus dans l’affaire du *Maersk Dubai* à cause des dispositions du traité et de la Loi sur l’extradition. La décision du juge MacDonald s’est appuyée sur la définition de « criminel fugitif ».

Le sénateur Buchanan: C’est exact.

M. Lemire: Selon moi, ce projet de loi remédierait à ces problèmes.

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur Lemire, je ne vois pas l’État d’Israël mentionné à l’annexe publiée à la page 57 des États et entités désignés comme partenaires du projet de loi. Qu’est-ce que ce projet de loi aurait changé s’il avait été en application au moment où le Canada a procédé à la dernière extradition d’un criminel de guerre suite à la Deuxième Guerre mondiale, c’est-à-dire les criminels de guerre recherchés pour génocide.

M. Lemire: La nouvelle législation permet d’extrader selon différentes bases. On permet l’extradition au pays avec lesquels on a un traité ou aux pays qui sont partie à un accord multilatéral auquel le Canada et l’autre pays sont parties. On permet aussi l’extradition aux pays qui sont désignés dans l’annexe prévue à l’article 9 et on permet aussi l’extradition aux pays dans des cas spécifiques, lorsqu’il y a un arrangement précis prévu aux termes de l’article 10. Nous sommes partie à un traité d’extradition avec Israël. Voilà pourquoi il n’y pas de nécessité qu’Israël apparaisse à l’annexe créée selon l’article 9.

En ce qui a trait à la possibilité d’extrader pour certaines infractions, vous aurez remarqué que la législation ne prévoit pas de listes d’infractions ou de crimes pour lesquels l’extradition peut être accordée. Cette approche nous permet d’être beaucoup plus flexible. Plutôt que de chercher à identifier une infraction, de faire en sorte que le nom de l’infraction apparaisse dans une liste, on s’attarde à la conduite. Est-ce que les faits punissables dans l’État requérant sont aussi des faits punissables au Canada? Voilà les tenants et les aboutissants de la règle de la double criminalité qui s’applique et qui est décrite à l’article 3.

La question qu’on aurait eu à se poser avec le genre de crimes auxquels vous réferez est la suivante : est-ce que les crimes pour lesquels l’extradition est demandée sont couverts par l’article 3 dans l’État requérant? Est-ce que le crime en question est punissable par deux ans ou plus dans l’État requérant? La réponse est oui. Est-ce que les faits en question qui constituent le crime dans l’État requérant sont punissables au Canada par deux ans ou plus? Si la réponse est oui, les exigences de l’article 3 sont rencontrées.

Le sénateur Joyal: Par rapport à la procédure d’extradition que le Canada a suivie lorsqu’il a dû répondre à une demande d’extradition pour crimes de guerre suite à la Deuxième Guerre mondiale, en particulier au génocide qu’on connaît, il n’y a que

would have made would be in the definition of war crimes, correct? As far as the rest of the procedure is concerned, it is identical.

Mr. Lemire: I answered the question referring to the basic criterion provided for in the legislation. With regard to procedure, there are other changes. With regard to the exact description of the roles attributed to the Minister of Justice, to the judiciary powers, the bill contains provisions that set out the roles of each in accordance with current practice.

The bill clearly identifies the factors on which the extradition judge must base his decision on receiving a request for extradition. This may take place in the following fashion: through the issuance of an authority to proceed pursuant to section 155 by the Department of Justice which clearly sets out in terms of Canadian law the offence for which extradition is being requested. In his authority to proceed, the minister indicates which Canadian offences the extradition judge must rule upon to determine whether there is sufficient evidence or not. The other relevant change arising from the act is the moment when an appreciation is made, so to speak, of the Canadian aspect of the dual criminality rule.

It must be a crime in the applicant State but also a punishable offence under Canadian law. Section 29(4) provides that in coming to his decision to determine whether evidence has been produced of a Canadian crime, the relevant date to be taken into consideration is the date of the authority to proceed.

Do the facts for which the extradition is requested constitute a crime in Canada at the date of the authority to proceed rather than at the date on which they occurred?

Senator Joyal: That is an enormous undertaking.

Mr. Lemire: Exactly. And it is more specifically a situation that does not allow for any flexibility and that does not take into account the evolution of criminality and the appropriate legislation. That is an amendment introduced by subsection 29(4) of the act.

Senator Joyal: Let us take the following hypothesis: let us suppose that Germany requests the extradition of someone in Canada sought for war crimes; in such a case Canada would have to assess the application for extradition on the basis of what constitutes a crime today rather than the provisions of German law at the time when the alleged crime is supposed to have taken place?

Mr. Lemire: The extradition judge would have to assess the facts in relation to a Canadian offence under Canadian laws taking into account those offences existing in Canadian law at the time of the authority to proceed rather than at the time when the offences are supposed to have taken place.

The Canadian judge determines whether there is evidence of an offence under Canadian law rather than under the law of a foreign state. That is what I was trying to determine. You are quite right in saying that this assessment is made for the time when the authority to proceed is issued.

sur la définition de crimes de guerre que le projet de loi change quelque chose? Sur tout le reste de la procédure, c'est identique.

M. Lemire: J'ai répondu à la question en me référant au critère de base prévu à la loi. En ce qui a trait à la procédure, d'autres changements interviennent. En ce qui a trait à la description exacte des rôles attribués au ministre de la Justice, au pouvoir judiciaire, le projet de loi comporte des dispositions qui établissent les rôles de chacun conformément à la pratique actuelle.

Le projet de loi identifie clairement ce sur quoi le juge d'extradition doit se prononcer lorsqu'il entend une demande d'extradition. Ce rôle est précisé de deux manières: par l'émission d'un arrêté introductif d'instance aux termes de l'article 15 par le ministre de la Justice qui identifie justement en termes d'infractions canadiennes, en termes de droit canadien, les faits recherchés. Dans son arrêté introductif d'instance, le ministre indique selon quelles infractions canadiennes le juge d'extradition doit se prononcer pour savoir s'il y a une preuve suffisante ou non. L'autre changement pertinent découlant de la loi est le moment auquel on apprécie pour ainsi dire l'aspect canadien de la règle de la double criminalité.

Il faut que ce soit un crime dans l'État requérant mais aussi une infraction punissable aux termes du droit canadien. À l'article 29(4), on prévoit qu'aux fins de sa décision, pour déterminer si un crime canadien est prouvé, la date pertinente à considérer est la date de l'arrêté introductif d'instance.

Est-ce que les faits pour lesquels l'extradition est demandée constitueraient un crime au Canada à la date de l'arrêté introductif d'instance plutôt qu'à la date où ils sont survenus?

Le sénateur Joyal: C'est un monde.

M. Lemire: C'est un monde. C'est surtout une situation qui ne permet pas de flexibilité et qui ne prend pas en considération l'évolution de la criminalité et des lois qui y réfèrent. C'est une modification apportée par le paragraphe 29(4) de la loi.

Le sénateur Joyal: J'émet l'hypothèse suivante: à supposer que l'Allemagne demande l'extradition d'une personne qui serait au Canada et qui serait, selon le demandeur, recherché pour des crimes de guerre, le Canada devrait apprécier la demande d'extradition sur la base de ce que constitue un crime aujourd'hui et non pas sur ce qu'était l'état du droit allemand au moment où on allègue que le crime aurait été commis?

M. Lemire: Le juge d'extradition aurait à apprécier les faits en regard de l'existence d'une infraction canadienne, aux termes du droit canadien, en prenant en considération les infractions créées en droit canadien à la date de l'arrêté introductif d'instance plutôt qu'à la date à laquelle les infractions auraient été commises.

Le juge canadien détermine si la preuve établit une infraction aux termes du droit canadien, non pas aux termes du droit de l'État étranger. C'est ce que je voulais déterminer. Vous êtes tout à fait correct lorsque vous indiquez que le moment de l'appréciation est en date de l'arrêté introductif d'instance.

Senator Joyal: That is a major change. Are there any other changes in this bill in relation to a hypothetical war criminal? Those who are listening to us discuss this legal text want to know what actual practices will change as compared to the previous system. They remember the kind of extradition proceedings Canada was involved in.

Mr. Lemire: In a nutshell, this bill proposes a revision, bringing together two pieces of legislation, with a single extradition system, clarifying everyone's role and assigning specific responsibilities. We are taking a modern approach in that we are establishing different bases for extradition and, resulting from that, the notion of extradition partner. We might mention those with which we have concluded a treaty, those that are designated in the schedule and those with which we have a specific agreement. These important changes have a direct impact on our ability to extradite to a foreign state or to an international criminal court. That is an important factor.

I also mentioned the existence of another important factor, the authority to proceed that constitutes the basic document. This document identifies the issues that the extradition judge must deal with. Another important element of the proposed reform is the evidence that is made admissible for the purpose of the hearing before the extradition judge.

Traditionally, under the present system, a state was required to submit to us *prima facie* evidence that the accused had committed an offence that would be a crime in Canada.

The new legislation maintains this test for *prima facie* evidence which is exactly the same test that is applied in the preliminary investigation in Canada. There is a change in the law that in no way touches the burden of proof and the way in which this requirement is met. Rather than obliging the foreign state to provide us with sworn statements for each witness containing no hearsay, it is provided that evidence shall be admitted on the basis of the record of the case in which the foreign authorities indicate to us the evidence that they have available. Rather than having, for example, in very complex cases, a whole series of voluminous statements made under oath by the various witnesses, we could have a document issued by the legal authority or by the prosecution authority setting out the evidence without a sworn statement from each witness. As a result of this important measure, many states that experience difficulties in proceeding with extradition applications with us at the present time would be able to proceed and comply with our requirements. In the circumstances, the accused or rather the person being sought would benefit from adequate protection under the law.

As for the other changes made by the act, we might note the maintenance of the simplified appeal process in existence since 1992, the result of which has been a substantial reduction in the delays that may occur during extradition proceedings. Rather than having a procedure where it is possible to go to the Supreme Court twice, once for the ruling of the extradition judge and the second time following the decision of the Minister of Justice, the new appeal procedure allows for concurrent appeals in order to

Le sénateur Joyal: C'est un changement majeur. Est-ce qu'il y a d'autres changements dans le projet de loi par rapport à l'hypothèse d'un criminel de guerre. Les gens qui nous écoutent, devant ces textes juridiques, veulent voir en pratique ce qui change dans cette loi par rapport à l'ensemble du système antérieur. Ils se souviennent des cas d'extradition auxquels le Canada a eu à faire face.

M. Lemire: En deux mots, le projet de loi propose une refonte, amalgame les deux lois, propose un régime unique d'extradition et clarifie les rôles de tout le monde en attribuant les responsabilités de manière spécifique. On adopte une approche moderne en ce sens qu'on établit différentes bases sur lesquels on peut extraditer, de là, la notion de partenaire d'extradition. On peut mentionner ceux avec qui on a un traité, ceux qui sont désignés à l'annexe et ceux avec qui on peut avoir une entente spécifique. Ces changements importants ont un impact direct sur notre capacité d'extraditer à un État étranger ou à un tribunal pénal international. C'est un facteur important.

J'indiquais donc l'existence d'un autre facteur important, l'arrêt introductif d'instance qui est un document de base. Ce document identifie, en fait, les questions sur lesquelles le juge d'extradition doit se pencher. Un autre élément important de la réforme proposée est la preuve qui est rendue admissible aux fins de l'audition devant le juge d'extradition.

Traditionnellement, sous le régime actuel, un État avait à nous soumettre, dans le cas d'une personne accusée, une preuve *prima facie* que l'individu avait commis une infraction qui serait un crime au Canada.

La nouvelle loi maintient ce test de preuve *prima facie* qui est tout à fait le même test qu'on applique à l'enquête préliminaire au Canada. La loi change, sans toucher au fardeau de la preuve, la manière de rencontrer ce fardeau. Plutôt que l'État étranger ait à nous soumettre des déclarations assermentées pour chaque témoin et ne contenant pas de oui-dire, il est prévu que la preuve peut être faite à partir d'un dossier de preuves dans lequel les autorités étrangères nous indiquent la preuve qui leur est disponible. Plutôt que d'avoir, par exemple, dans des cas très complexes, toute une série — cela peut être très volumineux et très complexe — de déclarations sous serment par autant de témoins, on pourrait avoir un document émis par une autorité judiciaire ou par une autorité de la poursuite qui décrit la preuve, sans fournir une déclaration sous serment pour chaque témoin. Cette mesure importante devrait avoir pour effet de faire en sorte que les difficultés que connaissent bien des États présentement à nous présenter des demandes d'extradition avec lesquelles on peut procéder soient aplanies, de façon à ce qu'on puisse donner suite à leurs demandes. Dans ce contexte, l'accusé ou plutôt la personne recherchée bénéficie des protections adéquates prévues par la loi.

En ce qui a trait à d'autres changements apportés par la loi, notons le maintien du processus d'appel simplifié, mis en place depuis 1992, et qui a eu pour effet de réduire substantiellement les délais encourus lors de procédures d'extradition. Plutôt que d'avoir une procédure où on peut aller deux fois en Cour suprême, une fois pour la décision du juge d'extradition et une seconde fois, suite à la décision du ministre de la Justice, la nouvelle procédure d'appel a permis d'avoir des recours d'appel concurrents de façon

reduce the time period. This new appeal procedure has resulted in time reductions of approximately 50 per cent. That is a notable fact.

Another interesting measure in the act are the provisions allowing for a temporary surrender of an individual. Let me explain with an example. An individual may be serving a sentence for a crime committed in Canada and this same person may be subject to charges in another country. This other country asks for the extradition of the person who happens to be serving a long sentence in Canada. Under the new legislation, it is possible to proceed with the normal extradition process and surrender the individual to the foreign state, in spite of the Canadian sentence, so that this person may be tried in the applicant state and then come back to serve the rest of his sentence in Canada. Once the Canadian sentence has been served, the person is sent back to the applicant state to serve the sentence resulting from the trial that took place there.

The net effect of this provision is that no one can benefit from a Canadian sentence in order to bring about a significant delay in legal proceedings in another state. This means that long delays can be avoided while at the same time maintaining an efficient procedure.

[English]

The Chairman: Perhaps I could interject here to ask our witnesses to make their answers more concise.

Senator Fraser: May I ask a supplementary question?

The Chairman: I wish first to congratulate Senator Bryden. He has noticed a mistake in the bill. At the bottom of page 10, there is a line missing at the end of clause 23(1). I believe it should probably read, "apply in respect of the new authority to proceed, unless the court, on application of the person or the Attorney General, orders otherwise."

Senator Bryden: It is rather interesting that the line left out is the one where the minister and the Attorney General are both referred to in the same section.

Senator Fraser: The public has been very interested in the question of war criminals. Under this bill, would it be easier to extradite, for example, Second World War criminals to Europe than has been our experience in the past?

Mr. Piragoff: First, I would answer the question about page 10. Clearly, there was a printing error between when the bill was printed in the other place and as it was given to you. The original bill as introduced contains the words "the Attorney General orders otherwise."

The Chairman: Are you referring to the original bill as passed by the House of Commons?

Mr. Piragoff: The original bill as passed in the House of Commons should have those words, but when it was printed after it was passed in the other place, those words went missing.

Senator Pearson: They are missing in French, too.

à réduire les délais. Les délais auront été réduits d'environ 50 p. 100 avec la nouvelle procédure d'appel. C'est un fait à noter.

Autre mesure intéressante dans la loi, il est prévu des dispositions permettant de procéder à une remise temporaire d'un individu. Je m'explique en donnant un exemple: un individu peut se trouver au Canada et purger une sentence pour un crime commis au Canada et pour lequel il a reçu une sentence. Cette même personne peut faire l'objet d'accusations dans un autre pays. Cet autre pays nous demande l'extradition de la personne. Toutefois, il purge une longue sentence canadienne. La nouvelle législation permet de suivre exactement le processus d'extradition normal et la remise de l'individu à l'État étranger, nonobstant la sentence canadienne, de façon à ce que cet individu puisse subir son procès dans l'État requérant, à la fin duquel, la personne qui a encore une sentence à purger, revient au Canada purger le reste de sa sentence. À la fin de cette sentence canadienne, elle est retournée dans l'État requérant pour y purger la sentence qu'elle aurait pu recevoir aux termes du procès qui y aurait été tenu.

Cela a l'effet net de faire en sorte qu'une personne ne bénéficie pas d'une sentence canadienne qui peut avoir pour effet de retarder dans une grande mesure le processus judiciaire dans l'autre état. Cela permet donc de réduire ces délais tout en maintenant une procédure efficace.

[Traduction]

La présidente: Je pourrais peut-être demander à nos témoins de répondre de façon plus concise.

Le sénateur Fraser: Puis-je poser une question supplémentaire?

La présidente: Je tiens d'abord à féliciter le sénateur Bryden. Il a remarqué une erreur dans le projet de loi. Au bas de la page 10, une ligne manque à la fin du paragraphe 23(1). Le texte devrait sans doute indiquer: «sous réserve d'une ordonnance à l'effet contraire que peut rendre le tribunal sur demande du procureur général ou de la personne visée par l'arrêt».

Le sénateur Bryden: Il est intéressant de constater que la ligne oubliée est celle où le procureur général est mentionné, en plus du ministre.

Le sénateur Fraser: La question des criminels de guerre a beaucoup intéressé le public. Ce projet de loi permettrait-il d'extrader plus facilement vers l'Europe les criminels de la Seconde Guerre mondiale, par exemple?

Mr. Piragoff: Je commencerais par répondre à la question concernant la page 10. Il y a eu une erreur d'impression entre le moment où le projet de loi a été imprimé à l'autre endroit et celui où il vous a été remis. Le projet de loi initial contenait les mots «procureur général ou de la personne visée par l'arrêt».

La présidente: Voulez-vous parler du projet de loi adopté par la Chambre des communes?

Mr. Piragoff: Le projet de loi adopté par la Chambre des communes devrait contenir ces mots, mais quand le projet de loi a été réimprimé après avoir été adopté à l'autre endroit, ces mots ont disparu.

Le sénateur Pearson: Ils manquent aussi en français.

Mr. Piragoff: They are clearly in the bill that was introduced in the other place.

I will now address Senator Fraser's question. Yes, the bill would make it much easier to extradite in cases of war crimes or crimes against humanity for a number of reasons, one being the jurisdictional issue that we talked about. Quite often the crimes have been committed in a third country, not even the country the accused comes from. Again, that jurisdictional problem would be solved.

With respect to surrender to the Yugoslav and Rwandan tribunals, under the current Extradition Act, we could only surrender to states. We are not at this moment able to surrender individuals to the Yugoslav or the Rwandan tribunal. This bill would give us the ability to surrender to those tribunals.

Amnesty International may raise this issue, so I will try to answer in advance a question that they might perceive as a problem in the bill. This goes to the question that Senator Joyal raised regarding dual criminality.

The bill specifically provides in clause 3(2):

For greater certainty, it is not relevant whether the conduct referred to in subsection (1) is named, defined or characterized by the extradition partner in the same way as it is in Canada.

It does not matter if they call an offence genocide or crime against humanity or whatever. What matters is that you take the conduct that they are complaining about in front of a Canadian judge and ask the Canadian judge if that conduct, had it been committed in Canada, would be found to be an offence against a law in Canada. The judge might say that a given conduct is murder or unlawful confinement or kidnapping. That conduct meets the dual criminality test.

Even though we might not have a crime in the Criminal Code called genocide or crime against humanity or war crime by itself, the dual criminality test, as it is structured in this bill, would permit us to surrender to the Yugoslav tribunals.

The second issue about tribunals is the question of the International Criminal Court. The new court has not yet been created but the treaty was concluded this summer in Rome. Again there have been concerns about the question of dual criminality because of the long list of crimes. This bill provides a framework upon which to surrender individuals.

When the government decides to ratify that Rome treaty and to provide for implementation and ratification of the ICC, the International Criminal Court, the government will have to introduce legislative amendments to a number of federal pieces of legislation, and some more tinkering might have to be done to the Extradition Act. However, the basic structure of the act would apply to the Yugoslav tribunals and the ICC tribunals. That is not to say that in the future there might not be certain peculiarities

M. Piragoff: Ils figuraient, bien entendu, dans le projet de loi que l'autre endroit a adopté.

Je vais maintenant répondre à la question du sénateur Fraser. Oui, ce projet de loi permettrait d'extrader plus facilement les criminels de guerre ou les responsables de crimes contre l'humanité, et cela pour un certain nombre de raisons, notamment celle de la compétence dont nous avons parlé. Souvent, les crimes ont été commis dans un pays tiers, même pas le pays d'origine de l'accusé. Encore une fois, ce problème de compétence serait réglé.

Pour ce qui est de l'extradition vers les tribunaux de Yougoslavie et du Rwanda, la Loi sur l'extradition en vigueur nous permet seulement d'extrader vers d'autres pays. Nous ne pouvons pas extrader des gens vers le tribunal de la Yougoslavie ou du Rwanda. Ce projet de loi nous permettrait de le faire.

Amnistie internationale soulèvera sans doute la question et je vais donc essayer de répondre à l'avance à un problème qu'elle verra peut-être dans le projet de loi. Cela nous ramène à la question que le sénateur Joyal a posée au sujet de la sanction réciproque.

Au paragraphe 3(2) le projet de loi prévoit que:

Il est entendu que la concordance entre l'appellation juridique, la désignation, la classification ou la définition donnée à l'ensemble des actes de l'intéressé par le droit canadien et celle donnée par le droit applicable par le partenaire n'est pas prise en compte.

Peu importe si une infraction est qualifiée de génocide ou de crime contre l'humanité. L'important c'est qu'un juge canadien se prononce sur les actes incriminés et déclare que, s'ils avaient été commis au Canada, ces actes constitueraient une infraction contre une loi canadienne. Le juge peut qualifier un acte de meurtre, de séquestration ou de kidnapping. Il faut que l'acte en question réponde au critère de la sanction réciproque.

Même si nous n'avons pas, dans le Code criminel, un crime appelé génocide ou crime contre l'humanité ou crime de guerre, le critère de la sanction réciproque que prévoit ce projet de loi nous permettra de procéder à une extradition vers les tribunaux yougoslaves.

La deuxième question qui se pose à propos des tribunaux est celle de la Cour criminelle internationale. Cette nouvelle cour n'a pas encore été constituée, mais le traité a été conclu cet été à Rome. Là encore, la question de la sanction réciproque pose problème en raison de la longue liste d'actes criminels visés. Ce projet de loi fournit des bases d'extradition.

Quand le gouvernement décidera de ratifier le traité de Rome et la mise en place de la Cour criminelle internationale, il devra apporter des modifications législatives à plusieurs lois fédérales et apporter de nouveaux changements à la Loi sur l'extradition. Les dispositions fondamentales de la loi s'appliqueront toutefois aux tribunaux de Yougoslavie et aux tribunaux de la Cour internationale. Cela ne veut pas dire qu'à l'avenir il ne sera pas nécessaire de modifier certaines dispositions particulières de cette

either in this act or in other acts that we might have to deal with because of the issue of dual criminality and other issues that are germane to that particular treaty.

At this point in time the government is not implementing the ICC treaty. We intend to do so but we have not yet introduced a bill.

That is a long answer but I wanted to give you some background. I know that Amnesty International will be addressing some of those concerns tomorrow. It might be useful to get the government's views on some of those issues on the table in advance.

Senator Beaudoin: I should like to come back to the question of the Commonwealth because it is fundamental and something is not clear here.

Elizabeth II is Queen of the United Kingdom, Queen of Canada, Queen of Australia and Queen of New Zealand. She has several hats. The same person is the head of several independent countries. However, a judgement rendered by Lord Denning states that even if we said in this century that the Crown is not divisible, in practice it is divisible. The fact is that we have contracts between Canada and Australia, and so on.

The countries of the Commonwealth are listed at the back of the document. That means that this act applies to them because they are listed, not simply because they are Commonwealth countries. Is that not correct?

Mr. Piragoff: That is correct. The act applies because they are listed, not necessarily because they are Commonwealth countries. That they are Commonwealth countries was one of the criteria, but not necessarily the only criterion, used to put them on this list. Some Commonwealth countries are not on this list because of their human rights situation.

Senator Beaudoin: That is correct. That they are not on that list means that they are not concerned with this bill. That is clear now.

The second point deals with the Minister of Justice, who has always been, according to our statutes and our traditions, Attorney General of Canada at the same time. Clause 12 says that the minister "may authorize the Attorney General." There must be an explanation for that.

Again, perhaps the same person is doing two different functions — one as Minister of Justice and the other as Attorney General. The function of Attorney General is related to prosecutions, generally speaking, or to legal advisor of the Crown.

In the Department of Justice Act, if I remember correctly, we list the powers of the Minister of Justice. There is more than one power. There is not only justice, but the legal advisor of the cabinet and the council of ministers.

Perhaps the situation may be reconciled by concluding that the same person, at the same time, is the Minister of Justice — and has the functions listed in the appropriate Canadian statute — and is the head of the prosecution within the federal jurisdiction. Perhaps that explains why we have considered, since

loi ou d'autres lois en raison du principe de la sanction réciproque et d'autres questions relatives à ce traité.

Le gouvernement n'a pas encore ratifié le traité sur la Cour criminelle internationale. Nous comptons le faire, mais nous n'avons pas encore présenté de projet de loi dans ce sens.

C'est une longue réponse, mais je voulais vous donner le contexte. Je sais qu'Amnistie internationale va aborder certaines de ces questions demain. J'ai cru utile de vous faire connaître à l'avance les opinions du gouvernement sur certaines de ces questions.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais en revenir au Commonwealth, parce que c'est une question fondamentale et que tout n'est pas clair.

Elizabeth II est la reine du Royaume-Uni, la reine du Canada, la reine de l'Australie et la reine de la Nouvelle-Zélande. Elle remplit plusieurs rôles. La même personne est chef de plusieurs États indépendants. Néanmoins, selon un jugement rendu par lord Denning, même si nous avons dit au cours de ce siècle que la Couronne était indivisible, en pratique elle est divisible. Le fait est que nous avons des contrats entre le Canada et l'Australie, et cetera.

Les pays du Commonwealth sont énumérés au dos du document. Cela veut dire que cette loi s'applique à eux parce qu'ils figurent sur la liste et pas seulement parce que ce sont des pays du Commonwealth, n'est-ce pas?

M. Piragoff: C'est exact. La loi s'applique à eux parce qu'ils figurent sur la liste et pas nécessairement parce que ce sont des pays du Commonwealth. Le fait qu'il s'agit de pays du Commonwealth est l'un des critères en fonction desquels ils ont été inscrits sur la liste, mais pas nécessairement le seul critère. Certains pays du Commonwealth sont absents de cette liste, en raison de leur situation sur le plan des droits humains.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. S'ils ne figurent pas sur la liste, cela veut dire que ce projet de loi ne les concerne pas. C'est clair.

Ma deuxième question concerne le ministre de la Justice, qui selon nos lois et nos traditions, a toujours été en même temps le procureur général du Canada. Il est dit à l'article 12 que le ministre «peut autoriser le procureur général». Il doit y avoir une explication à cela.

Encore une fois, la même personne joue deux rôles différents, celui de ministre de la Justice et celui de procureur général. Les fonctions du procureur général sont celles de procureur ou de conseiller juridique de la Couronne.

Si je me souviens bien, la Loi sur le ministère de la Justice énumère les pouvoirs du ministre de la Justice. Il y a plus d'un pouvoir. Le ministre est en même temps conseiller juridique auprès du Cabinet, auprès du conseil des ministres.

Nous pouvons peut-être en conclure que la même personne joue à la fois le rôle de ministre de la Justice, qui remplit les fonctions énumérées dans la loi applicable, et le rôle de procureur en chef, dans le champ de compétence du gouvernement fédéral. Cela explique pourquoi depuis la Confédération, et même avant, le

Confederation and even before, that the Minister of Justice is at the same time the Attorney General. Is that not the explanation?

Mr. Piragoff: You have convinced me. I was trying to make that argument earlier to some of your colleagues. There is nothing inconsistent with the Minister of Justice and the Attorney General wearing two hats, because they are performing different functions.

Senator Beaudoin: That is correct. The same person is wearing two hats. One hat is that of Minister of Justice. We know what it is and we refer to the Department of Justice Act. The second function, or hat, is that of prosecution. In constitutional law, the Attorney General of Canada represents the Crown in right of Canada. It is in that capacity that the Minister of Justice is there, but he is acting completely differently. He says, for example, "You say that this federal statute is ultra vires, but I will plead that it is intra vires." He pleads before the Supreme Court not as Minister of Justice but as Attorney General. He is the attorney of the Queen in right of Canada. If that is not the explanation, I do not understand clause 12.

However, if that is the explanation, then perhaps it makes a lot of sense. Either you agree or you disagree.

Mr. Piragoff: I believe the government agrees with you that it is not inconsistent for a minister to wear two hats and to perform two different functions. That is especially true in this case, when the Attorney General, wearing that hat and performing that function, is not necessarily acting for Her Majesty in right of Canada, but is actually acting for the foreign state.

When we seek extradition to Canada from certain other countries — the U.K., for example — the Attorney General does not represent Canada in their courts. Instead, we must hire our own lawyers in the U.K. at our own expense to represent us. In Canada, we have decided that out of international comity for other countries, the Attorney General will represent those countries in our courts. It is even more removed than simply the Attorney General representing the Queen in right of Canada. In court, she also represents the foreign state and acts as their lawyer in the extradition proceedings before the judge.

Senator Beaudoin: I no longer have any problem with clause 12.

The Chairman: One example of an individual wearing two hats is in the military justice bill, Bill C-25, where the Judge Advocate General clearly wears two hats.

Senator Beaudoin: Yes, that is right. That is a precedent, yes.

Senator Bryden: In what functions?

The Chairman: Both prosecuting and defending.

Senator Bryden: Yes, but not at the same time. That is the problem. I do not disagree at all with what Senator Beaudoin said. The fact is that the Minister of Justice, in exercising some of her functions, is acting in one fashion as Attorney General. She acts in another fashion representing the Crown in prosecutions, and so on, and there is nothing wrong with that. The problem I have with this one is that not only is she wearing two hats but they are on

ministre de la Justice est en même temps procureur général. N'est-ce pas l'explication?

M. Piragoff: Vous m'avez convaincu. J'ai essayé d'en convaincre certains de vos collègues. Il est tout à fait normal que le ministre de la Justice et le procureur général soient deux personnes en une, étant donné qu'il s'agit de fonctions différentes.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact. La même personne joue deux rôles. L'un de ces rôles est celui de ministre de la Justice. Nous savons ce qu'est ce rôle et il suffit de se reporter à la Loi sur le ministère de la Justice. Le deuxième rôle est celui de procureur. En droit constitutionnel, le procureur général du Canada représente Sa Majesté du Chef du Canada. C'est à ce titre que le ministre de la Justice est là, mais ses fonctions sont entièrement différentes. Par exemple, il dira: «Vous affirmez que cette loi fédérale est anticonstitutionnelle, mais je ferai valoir le contraire.» Il plaide devant la Cour suprême, non pas en tant que ministre de la Justice, mais en tant que procureur général. Il est le procureur de la Reine du chef du Canada. Si ce n'est pas l'explication, je ne comprends pas l'article 12.

Cependant, avec cette explication, c'est beaucoup plus logique. Mais vous pouvez ne pas être d'accord.

M. Piragoff: Le gouvernement serait d'accord avec vous: rien n'interdit à un ministre et d'assumer deux fonctions différentes. C'est particulièrement vrai dans le cas présent, lorsque le procureur général, dans le cadre de ses fonctions, agit non pas nécessairement au nom de sa Majesté du Chef du Canada, mais en fait, au nom d'un État étranger.

Lorsque nous demandons l'extradition d'un individu à un pays étranger comme le Royaume-Uni, le procureur général ne représente pas le Canada devant les tribunaux britanniques. Nous devons au contraire engager à nos frais nos propres avocats pour nous faire représenter au Royaume-Uni. Au Canada, nous avons décidé que le procureur général pourrait, par courtoisie internationale, représenter les pays étrangers devant nos tribunaux. On est donc encore plus loin de la formule où le procureur général ne représenterait que la Reine du Chef du Canada. Devant les tribunaux, elle représente également l'État étranger et intervient en tant qu'avocate dans les procès d'extradition.

Le sénateur Beaudoin: L'article 12 ne me pose plus de problème.

La présidente: On peut également citer le projet de loi C-25 sur la justice militaire, où le juge avocat général joue de toute évidence deux rôles.

Le sénateur Beaudoin: Oui, c'est exact c'est effectivement un précédent.

Le sénateur Bryden: Dans quelles fonctions?

La présidente: D'accusation et de défense.

Le sénateur Bryden: Oui, mais pas simultanément. C'est bien là le problème. Je ne suis pas en désaccord avec le sénateur Beaudoin. En réalité, dans l'exercice de certaines fonctions, la ministre de la Justice agit en un sens en tant que procureur général. Elle intervient d'une autre façon en représentant la Couronne dans les poursuites, sans qu'il y ait pour autant matière à contestation. Le problème qui se pose ici, c'est que non

two heads and the two heads are talking to each other; that is, the Minister of Justice is telling the Attorney General what the Attorney General is permitted to do.

Senator Beaudoin: Yes, but it is like the Queen in right of Canada and the Queen in right of Australia concluding a contract. It is the same person — Elizabeth II. Perhaps she is acting in two different capacities: one as Queen of Canada and one as Queen of Australia. That is why Lord Denning said that in practice, the Crown is divisible. Even if we have said for 100 years that there is only one Crown in the British Empire — and I still think that is true — in practice it is divisible because no one contested that Australia and Canada could enter into a contract or a treaty.

Senator Bryden: I do not wish to go down that road because I do not agree with that, either.

I believe I was following what you said. I should like to go through it because I do find it peculiar, but I will not belabour the matter. Let us look at the authority to proceed and start with clause 15(1), which states:

The minister may...issue an authority to proceed that authorizes the Attorney General to seek, on behalf of the extradition partner, an order of a court for the committal of the person under section 29.

Then clause 16(1) states:

The Attorney General may, after the Minister issues an authority to proceed, apply *ex parte*...for the issuance of a summons to the person or a warrant for the arrest of the person.

That all makes pretty good sense to me as we go along. However, 23(1) states:

The Minister may substitute another authority to proceed at any time before the extradition hearing begins. All documents issued and orders made by the court apply in respect of the new authority to proceed, unless the court, on application of the person or the..

The missing words are "or the Attorney General orders otherwise."

Senator Beaudoin: That is right.

Senator Bryden: The minister will substitute another authority in place of the Attorney General.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Bryden: Unless the Attorney General, who is the minister, applies to the court to get the court to order otherwise.

Senator Beaudoin: Yes. That is right.

Mr. Piragoff: No. I do not believe that that is the way clause 23 is read. Clause 23 says that the minister may substitute another authority to proceed because only the minister has the power to issue an authority to proceed.

seulement, elle porte deux chapeaux, mais ces deux chapeaux sont sur deux têtes qui se parlent l'une à l'autre; c'est-à-dire que la ministre de la Justice dit au procureur général ce que le procureur général est autorisé à faire.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais c'est comme si la Reine du Chef du Canada passait un contrat avec la Reine du Chef de l'Australie. C'est la même personne, c'est Elizabeth II. Peut-être agit-elle à deux titres différents: d'une part en tant que Reine du Canada et d'autre part, en tant que Reine de l'Australie. C'est pourquoi lord Denning a dit qu'en pratique, la Couronne était divisible. Même si nous disons depuis cent ans qu'il n'y a qu'une Couronne de l'Empire britannique — et je pense toujours que c'est vrai — en pratique, cette Couronne est divisible, car personne ne peut contester que l'Australie et le Canada peuvent conclure un contrat ou un traité.

Le sénateur Bryden: Je ne veux pas m'engager sur cette voie, car je ne suis pas d'accord.

J'ai bien suivi ce que vous avez dit. J'aimerais bien faire le tour de la question, car je la trouve curieuse, mais je ne voudrais pas me perdre dans les détails. Regardons l'arrêté introductif d'instance, au paragraphe 15(1), qui est ainsi formulé:

Le ministre peut [...] prendre un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à demander au tribunal, au nom du partenaire, la délivrance de l'ordonnance d'incarcération prévue à l'article 29.

Voici maintenant le paragraphe 16(1):

Le procureur général peut, une fois que le ministre a délivré l'arrêté introductif d'instance, présenter à un juge compétent [...] une demande *ex parte* en vue de la délivrance d'une sommation ou d'un mandat d'arrestation.

À la réflexion, tout cela me semble bien logique. Pourtant, on lit au paragraphe 23(1):

Le ministre peut, à tout moment avant le début de l'audition de la demande d'extradition, remplacer l'arrêté introductif d'instance par un autre; tous les documents et décisions judiciaires établis sur la foi de l'arrêté remplacé demeurent valables sous réserve d'une ordonnance à l'effet contraire que peut rendre le tribunal sur demande du [...]

Il manque les mots «procureur général ou de la personne visée par l'arrêté».

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

Le sénateur Bryden: La ministre peut remplacer le procureur général par une autre autorité.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Bryden: À moins que le procureur général, qui est la ministre, ne demande au tribunal de rendre une ordonnance à l'effet contraire.

Le sénateur Beaudoin: Oui. C'est exact.

M. Piragoff: Non. Je ne pense pas que ce soit le sens de l'article 23. Selon cette disposition, la ministre peut remplacer l'arrêté introductif d'instance, puisqu'elle est la seule à être habilitée à prendre cet arrêté.

Senator Bryden: For whom is she substituting? Is she substituting for the Attorney General?

Mr. Piragoff: The minister may substitute one document for another document. Clause 15 gives the minister the power to issue an authority to proceed. She can take that authority to proceed away and give a different one that may have five more charges added.

Senator Bryden: Does she give it to the Attorney General?

Mr. Piragoff: That is right — to the court, to the attorney general. All of the documents issued and orders made by the court that apply to the first authority to proceed also apply to the new authority to proceed unless the court, on the application of the person or of the Attorney General, orders otherwise.

In other words, the minister changes the document, by adding more charges, for example, and all of the other orders that the court has issued, such as orders concerning judicial interim release of the individual, continue to apply unless the Attorney General, who at this stage will be a prosecutor in Toronto or Vancouver or Montreal —

Senator Bryden: The Attorney General is Anne McLellan. She is not the prosecutor. The Attorney General is one person.

Mr. Piragoff: That is right.

Senator Bryden: That one person is accountable to Parliament, not the prosecutor. The prosecutors are accountable to the office of the Attorney General.

Mr. Piragoff: That is right.

Senator Bryden: In this instance you have the same person, the person whose name happens to be Minister McLellan, substituting another authority to proceed for the one that she had given already. That is valid, unless she makes an application as Attorney General to a court and has the court order otherwise.

Mr. Piragoff: No. The authority to proceed stays valid. It is all documents issued and orders made by the court. It is other documents, things such as an order of bail, for example, an order of detention. Every other order issued by the court continues to exist and apply, notwithstanding that there is a new piece of paper on the table.

Senator Bryden: Okay. Unless she, as Attorney General, applies otherwise.

Mr. Piragoff: Yes. As the Attorney General she could say that we now have five more charges and those charges are more serious. It is not robbery anymore; they want the person for murder. The person is on bail on judicial interim release. She may ask the court to cancel the judicial release and bring the person back into custody because she fears that the person may try to flee Canada since the charge is more serious.

Senator Bryden: It is expanding the authority.

Le sénateur Bryden: Pour qui va-t-elle le remplacer? Pour le procureur général?

M. Piragoff: La ministre peut remplacer un document par un autre. L'article 15 l'autorise à prendre un arrêté introductif d'instance. Elle peut supprimer cet arrêté et le remplacer par un autre comportant cinq accusations supplémentaires.

Le sénateur Bryden: Est-ce qu'elle le remet au procureur général?

M. Piragoff: Oui, au tribunal, c'est-à-dire au procureur général. Tous les documents et décisions judiciaires établis sur la foi du premier arrêté demeurent valables, sous réserve d'une ordonnance à l'effet contraire que peut rendre le tribunal sur demande du procureur général ou de la personne visée.

Autrement dit, la ministre peut modifier l'arrêté en y ajoutant des chefs d'accusation, par exemple, et toutes les autres ordonnances rendues par le tribunal, comme les ordonnances concernant la libération judiciaire provisoire de l'accusé, continuent de s'appliquer, à moins que le procureur général, qui à ce moment-là sera procureur de la poursuite à Toronto, Vancouver ou Montréal...

Le sénateur Bryden: Le procureur général, c'est Anne McLellan. Elle n'est pas procureur de la poursuite. Il n'y a qu'une personne qui soit procureur général.

M. Piragoff: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Cette personne est responsable devant le Parlement, mais pas le procureur de la poursuite. Les procureurs de la poursuite sont responsables devant le service du procureur général.

M. Piragoff: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Dans ce cas, vous avez la même personne, qui se trouve être la ministre McLellan, qui remplace l'arrêté introductif d'instance qu'elle a rendu elle-même par un autre arrêté. L'opération est valable, à moins qu'en tant que procureur général elle ne demande au tribunal de rendre une ordonnance à l'effet contraire.

M. Piragoff: Non. L'arrêté introductif d'instance reste valable. Ce sont tous les documents et les décisions judiciaires, comme les ordonnances de cautionnement et de détention, par exemple, en fait, tous les ordres émis par le tribunal, qui demeurent valables, bien que l'arrêté introductif d'instance ait été remplacé par un nouveau document.

Le sénateur Bryden: Bien. À moins qu'en tant que procureure générale, elle ne fasse une demande à l'effet contraire.

M. Piragoff: Oui. En tant que procureur général, elle peut considérer qu'avec les cinq accusations supplémentaires, les charges sont plus graves. Il ne s'agit plus de vol; l'individu est recherché pour meurtre. Il a été mis en liberté sous caution par voie judiciaire. Le procureur général peut demander au tribunal d'annuler la mise en liberté provisoire par voie judiciaire et de réincarcérer l'individu parce qu'il craint qu'il ne cherche à fuir le Canada, étant donné que l'accusation est plus grave.

Le sénateur Bryden: Ses pouvoirs sont donc plus étendus.

Mr. Piragoff: Because of the new authority to proceed, the circumstances may have changed such that either the Attorney General or the person may want to have some other orders changed, such as judicial interim release. It could be a new order to proceed that reduces the charges from five down to one. As a result, the person may say that now that there is a new order to proceed he wants the bail order to be modified to let him out or to reduce some of the conditions.

Senator Bryden: You have made a number of legal academics happy with this bill.

Mr. Piragoff: I understand that two of them will be testifying tomorrow or over the next two weeks. You can ask them how happy they are.

Senator Bryden: I will ask them.

Senator Buchanan: I understood from the summary — and I know that that is not part of the bill — all requests by Commonwealth states. Yet, some Commonwealth states are exempted.

Senator Beaudoin: That is the distinction that we make.

Senator Buchanan: Is the summary therefore wrong?

Mr. Piragoff: No, it is not. You have to read it so as to understand that even though a Commonwealth state may not be designated on the list, a Commonwealth state can still make a request for a specific agreement, which is an ad hoc arrangement, and is case specific.

Senator Buchanan: I see.

Senator Beaudoin: But if the state is not listed and is in the Commonwealth, the state is not bound.

Mr. Piragoff: One of the conditions of obtaining a specific agreement is that the country will be bound by all of the terms and conditions of the act.

Senator Buchanan: In spite of the fact that a Commonwealth state is not listed on the schedule, could there be a specific extradition agreement with a state that is not listed?

Mr. Piragoff: It is not a general agreement. There are two types of agreements contemplated by this act. One is a regular, bilateral treaty that applies to all requests between two countries.

The second type of agreement is called a specific agreement and that would apply to a country that does not have a general extradition treaty with Canada or a country that is on the list. That agreement is only case specific. In this particular case, with this particular accused, Canada is willing to enter into a relationship with the country. In that situation, all of the safeguards and provisions of the act apply.

Senator Buchanan: Is that new?

M. Piragoff: Avec le nouvel arrêté introductif d'instance, les circonstances ont pu changer de telle sorte que le procureur général ou la personne visée peut souhaiter la modification de certaines ordonnances, notamment pour la mise en liberté provisoire par voie judiciaire. Il se peut aussi que le nouvel arrêté introductif d'instance réduise les chefs d'accusation de cinq à un. En conséquence, la personne visée peut dire qu'avec ce nouvel arrêté introductif d'instance, elle demande une modification de l'ordonnance de mise en liberté sous caution dans le but d'alléger certaines des conditions qui lui sont imposées.

Le sénateur Bryden: Avec ce projet de loi, vous avez fait le bonheur d'un certain nombre de juristes universitaires.

M. Piragoff: Il y en a deux qui doivent témoigner demain ou d'ici deux semaines. Vous pourrez leur demander s'ils sont satisfaits.

Le sénateur Bryden: Je n'y manquerai pas.

Le sénateur Buchanan: Je sais que le sommaire ne fait pas partie du projet de loi, mais je vois qu'il y est question de toutes les demandes des États du Commonwealth. Pourtant, certains États du Commonwealth sont exemptés.

Le sénateur Beaudoin: C'est précisément la distinction que nous faisons.

Le sénateur Buchanan: Y a-t-il donc une erreur dans le sommaire?

M. Piragoff: Non. L'indication veut simplement dire que même si un État du Commonwealth ne figure pas sur la liste, il peut néanmoins demander un accord spécifique concernant un cas particulier.

Le sénateur Buchanan: Je vois.

Le sénateur Beaudoin: Mais un État qui n'apparaît pas sur la liste et qui ne fait pas partie du Commonwealth n'est pas concerné par cette mesure.

M. Piragoff: L'une des conditions de l'obtention d'un accord spécifique, c'est que le pays soit lié par toutes les conditions de la loi.

Le sénateur Buchanan: Même si un État du Commonwealth n'apparaît pas dans la liste de l'annexe, est-ce que le Canada pourrait passer un accord d'extradition spécifique avec lui?

M. Piragoff: Ce n'est pas un accord général. La loi envisage deux types d'accords. Le premier est un traité ordinaire bilatéral qui s'applique à toutes les demandes des deux pays.

Le second type d'accord est appelé accord spécifique et s'applique à un pays qui n'a pas conclu de traité général d'extradition avec le Canada, ainsi qu'aux pays qui figurent sur la liste. Ce genre d'accord ne porte que sur un cas. Dans une telle éventualité, le Canada est prêt à entrer en relations avec le pays demandeur, auquel cas toutes les garanties et les dispositions de la loi sont applicables.

Le sénateur Buchanan: Est-ce que c'est nouveau?

Mr. Piragoff: Yes, it is. That is a new feature within common law countries. That feature was first instituted by the United Kingdom in its legislation about 15 years ago. It has proved to be very useful. It is the type of situation we would use for Japan. For example, if Japan were not on the list and we had a murderer from Japan in Canada and we were satisfied that in this particular case the person would get a fair trial and we were therefore willing to extradite, we would use this.

Senator Buchanan: Can a person from another country who is accused of a crime and flees to Canada because we do not have an extradition agreement with that country still be extradited by a specific agreement after the fact?

Mr. Piragoff: That is right. The government policy is that Canada will not be a safe haven for criminals.

The Chairman: India is a Commonwealth country and is not listed on this schedule — in fact, none of the Indian subcontinent countries are listed. If there were a specific crime such as the bombing of an airplane, under this act, in this one specific case, could they be extradited to India?

Mr. Piragoff: We actually have a general treaty with India.

The Chairman: Is that why India is not listed?

Mr. Piragoff: Yes. The United States is not listed because we have a treaty with them.

Senator Grafstein: There is a topic of great interest to me, which I wish to raise. I will just put you on notice of this. You need not answer it today, but perhaps you can talk to the minister about it.

Justice delayed is justice denied. When it comes to war criminals, justice delayed has been justice denied. Our track record is sorrowful. I laud the government because I understand that Bill C-40 extends the extradition process to cover designated criminal tribunals rather than only foreign states. In effect, we are expanding it and making, on the surface, the extradition of war criminals more accessible. That is how it looks on the surface, but God and the devil sometimes lurk in the details.

Although I may be incorrect, I believe that there is an inconsistency in Canada's policy. On the one hand, we have been among the world leaders in international criminal justice tribunals, and that is commendable. However, in order to make it work, we obviously must make sure that our domestic law ensures expeditious extradition. It must be fair, just and expeditious.

Considering the principles behind this bill, is it fair to say that, rather than providing a fair and just extradition of those who are charged with crimes against humanity — international crimes, which I believe are of a higher order of magnitude, in a way, than domestic crimes — we have treated extradition in the same way as we would treat crimes between states? Does this bill do that, as

M. Piragoff: Oui. C'est une nouveauté parmi les pays de la common law. Elle est apparue dans la législation du Royaume-Uni il y a une quinzaine d'années, et elle s'est avérée très utile. C'est ce genre de situation que nous pourrions utiliser pour le Japon. Par exemple, si le Japon ne figure pas sur la liste, qu'un japonais commet un meurtre au Canada, que nous sommes convaincus qu'en l'occurrence, il obtiendra un procès juste et équitable et que nous sommes donc prêts à l'extrader, nous allons invoquer cette disposition.

Le sénateur Buchanan: Un ressortissant d'un autre pays qui est accusé d'un crime et qui se réfugie au Canada parce que nous n'avons pas d'accord d'extradition avec son pays peut-il quand même être extradé en vertu d'un accord spécifique conclut ultérieurement?

M. Piragoff: Oui. Le gouvernement a décidé que le Canada ne servirait pas de refuge aux criminels.

La présidente: L'Inde est un pays du Commonwealth et n'apparaît pas à l'annexe — en fait, aucun des pays du sous-continent indien n'apparaît sur la liste. Si un ressortissant de l'un de ces pays commettait un crime, un attentat à la bombe contre un avion, par exemple, le Canada pourrait-il l'extrader en Inde en vertu de cette loi?

M. Piragoff: En fait, nous avons un traité général avec l'Inde.

La présidente: Est-ce que pour cela que l'Inde ne figure pas sur la liste?

M. Piragoff: Oui. Les États-Unis n'y figurent pas non plus parce que nous avons un traité avec ce pays.

Le sénateur Grafstein: Il y a un sujet qui m'intéresse au plus haut point et que je voudrais aborder maintenant. Je vous en donne simplement avis. Vous n'avez pas besoin de répondre aujourd'hui, mais peut-être pourriez-vous en parler à la ministre.

Justice différée est justice refusée. En ce qui concerne les criminels de guerre, justice différée a été effectivement justice refusée. Notre dossier à cet égard est pitoyable. Je félicite le gouvernement, car si je comprends bien, le projet de loi C-40 étend la procédure d'extradition aux cours pénales désignées, et non pas uniquement aux États étrangers. En fait, la procédure est étendue, ce qui apparemment, rend l'extradition des criminels de guerre plus concevable. C'est l'impression qu'on en a à première vue, mais souvent, le diable apparaît dans les détails.

Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression qu'il y a une contradiction dans la politique canadienne. D'un côté, nous avons été parmi les leaders mondiaux pour demander la création des tribunaux de justice pénale internationale, ce qui est très louable. Mais pour que ces tribunaux puissent fonctionner, nous devons évidemment veiller à ce que notre législation intérieure permette une extradition rapide. Elle doit être équitable et juste, mais rapide.

Considérant les principes qui sous-tendent ce projet de loi, peut-on dire qu'au lieu d'assurer une extradition équitable et juste des individus accusés de crimes contre l'humanité — ou de crimes internationaux qui, je crois, se situent à un niveau supérieur par rapport aux crimes ordinaires — nous avons traité l'extradition de la même façon que nous traiterions les crimes entre États?

opposed to ensuring that the process is expeditious? There may be appropriate delays because we are using the domestic extradition process as opposed to the process for extradition for international crimes; that is, crimes against humanity, et cetera.

I will give a specific example of that. Under the Supreme Court of Canada decision in *Regina v. Finta* there is a problem of double jeopardy or double criminal requirements. In effect, it is possible to argue that there is an inconsistency between domestic law and international law, which would be cause for delay.

Is that appropriate? Rather than expediting, in a fair, just and equitable fashion, the extradition of war criminals, we are, in effect, providing all the safeguards that are available for domestic criminals. Should we not be looking at a different order of expedition for extraditing war criminals?

That is my first reading of this. It may not be fair. I will study it further, but I would like your general comments on that and we can deal with the detail at another time.

Mr. Piragoff: You have enunciated the concerns that Amnesty International may be raising tomorrow.

Extradition, like any other act of government, is constrained by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Section 6 of the Charter provides specifically that every Canadian citizen has the right to enter or remain in Canada.

There was a case involving the extradition of an alleged war criminal to Germany in the 1980s. Section 6 was adjudicated. It involved the question of whether Canadian citizens have the right not to be extradited to Germany for a war crime case. The court said that extradition is an exception; it is reasonable justification, under section 1, to the section 6 right.

That means that all of the Charter guarantees about due process and fundamental principles of justice apply to extradition, to surrender of a person, in particular a Canadian citizen, out of this country. That means that just because an international tribunal may be seeking the trial of a person who is still only alleged to have committed a war crime, that person does not give up certain constitutional rights in Canada. They have the right to a judicial hearing; they have the right to appear before a court; they have the right to make certain arguments before the minister or a court with respect to their being surrendered out of Canada. That is the reason. Whether it is a state-to-state matter or a tribunal-to-state matter, we have tried to have a procedure that is essentially uniform across the board.

In that way, if there are two accused in a courthouse on the same day, one being sought by the United States and one being sought by the Yugoslav tribunal, the second person cannot argue under section 15 of the Charter that he or she is being discriminated against, that he or she is being dealt with under a different procedure than the other person.

We have tried to ensure that the procedural safeguards apply equally to all accused persons, whether they are wanted for

N'est-ce pas l'effet de ce projet de loi, plutôt que d'assurer une procédure rapide? Il peut y avoir des retards si nous appliquons la procédure interne d'extradition plutôt que la procédure d'extradition prévue en cas de crimes internationaux, c'est-à-dire de crimes contre l'humanité, et cetera.

Je vais vous donner un exemple précis. L'arrêt rendu dans *la Reine c. Finta* de la Cour suprême du Canada pose le problème de la double incrimination ou des doubles exigences criminelles. On peut prétendre qu'il y a une contradiction entre le droit intérieur et le droit international, et que des délais pourraient en résulter.

Est-ce bien souhaitable? Au lieu d'accélérer l'extradition des criminels de guerre dans des conditions justes et équitables, nous leur offrons toutes les garanties dont les criminels ordinaires peuvent se prévaloir au Canada. Ne devrait-on pas envisager une procédure beaucoup plus expéditive pour l'extradition des criminels de guerre?

Voilà ce que j'en pense à première vue. Ce n'est peut-être pas juste. Je vais poursuivre mes recherches, mais j'aimerais avoir votre avis à ce sujet, quitte à revenir sur les détails ultérieurement.

M. Piragoff: Vous avez énoncé les préoccupations qu'Amnistie internationale risque d'évoquer demain.

Comme tout autre acte du gouvernement, l'extradition est assujettie à la Charte canadienne des droits et libertés, dont l'article 6 prévoit spécifiquement que tout citoyen canadien a le droit de pénétrer au Canada et d'y rester.

Il y a eu un cas d'extradition vers l'Allemagne d'un individu accusé de crimes de guerre dans les années 80. L'article 6 a été invoqué. Il s'agissait de savoir si un citoyen canadien peut se soustraire à une demande d'extradition vers l'Allemagne dans une affaire de crime de guerre. La cour a dit que l'extradition était une mesure exceptionnelle et que l'article 1 pouvait être invoqué pour faire valoir les droits évoqués à l'article 6.

Cela signifie que toutes les garanties de procédure et de respect des principes fondamentaux de la justice prévues dans la Charte s'appliquent à l'extradition, en particulier à celle d'un citoyen canadien. Cela signifie aussi que même si un tribunal international demande à juger une personne qui est simplement accusée d'avoir commis un crime de guerre, cette personne ne renonce pas pour autant à certains droits constitutionnels au Canada. Elle a le droit d'exiger une audience, de comparaître devant un tribunal, de s'exprimer devant le ministre ou le tribunal sur les effets de son extradition. Que la question soit traitée d'État à État ou d'un tribunal à un autre, nous avons essayé de mettre en place une procédure essentiellement uniforme en toutes circonstances.

De cette façon, si deux accusés comparaissent le même jour devant un tribunal, que l'un soit recherché par les États-Unis et l'autre par le tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, le deuxième ne pourra pas prétendre avoir été victime de discrimination au sens de l'article 15 de la Charte, ni d'avoir été assujéti à une procédure différente de celle appliquée au premier accusé.

Nous avons essayé de faire en sorte que les garanties de procédure s'appliquent uniformément à tous les accusés, qu'ils

murder in a state, or whether they are wanted for murders by the Yugoslav or Rwandan tribunal.

I am not sure if you were in the room when I mentioned the International Criminal Court. That also raises questions about dual criminality. There is a provision in subclause 3(2) which makes it clear that, in determining dual criminality, you do not have to match the foreign offence and the Canadian offence. It is not relevant whether the conduct is named, defined or characterized by the extradition partner in the same way it is in Canada. As long as we can find a Canadian offence which includes that conduct, we are able to extradite.

The other point about the ICC, the new court, is that the government will need to introduce legislation in order to ratify that treaty. Because of the detail and the peculiarities of that treaty as opposed to other types of treaties, we may have to make certain adjustments to a number of acts. It may require adjustments to the Extradition Act. Alternatively, we may be able to address some of the issues in the ICC statute by a self-standing statute.

While this act clearly would permit extradition to the tribunals, it provides a framework for surrender to the ICC. However, that does not mean that there might not be further amendments by the government to its ratifying legislation to also make some slight changes either to the surrender procedure or to other Canadian laws which would accommodate surrender to the ICC.

Senator Grafstein: I hope to come back to this after hearing from Amnesty International.

Senator Bryden: My question is about the International Criminal Court. I may be misinformed, but my understanding is that the United States is not a signatory to that treaty.

Mr. Kessel: No, they are not.

Senator Bryden: Could you briefly indicate what their problem with it is? That is likely to be raised before us tomorrow.

Mr. Kessel: I cannot speak for the United States. We simply do not. It is something that the U.S. does not like, either. I will put it this way: Canada was instrumental not only in chairing the diplomatic conference that steered this matter through, but also in trying to encourage all our traditional partners, including the U.S., to join us. The U.S. at the moment is reviewing their position. That does not mean that they will not sign it. The U.S. is actively engaged in the preparatory commission which is ongoing now and will be for the next year, trying to put in place elements of crimes and rules of procedure and evidence. The U.S. has not said categorically that they will never sign this. They have indicated that they have problems with some elements in the text, but they have indicated an interest and a willingness — and they have demonstrated that — to work towards finding solutions to make it easier for them to sign on.

Without speaking for them, I think their behaviour as of two weeks ago has been encouraging. Like all things south of the

soient recherchés pour meurtre dans un État, ou qu'ils soient recherchés pour meurtre par le tribunal pour l'ex-Yougoslavie ou le tribunal pour le Rwanda.

Je ne sais pas si vous étiez dans la salle lorsque j'ai parlé de la Cour criminelle internationale. Elle pose aussi le problème de la double incrimination. Le paragraphe 3(2) du projet de loi indique clairement que pour trancher la question de la double incrimination, il ne doit pas y avoir nécessairement concordance entre l'infraction en droit canadien et la même infraction dans le droit du pays qui demande l'extradition. Peu importe que les actes reprochés soient nommés, définis ou caractérisés de la même façon par le pays partenaire que par le Canada. Dans la mesure où il existe en droit canadien une infraction qui englobe ces actes, il peut y avoir extradition.

L'autre élément qui concerne cette nouvelle Cour criminelle internationale, c'est que le gouvernement devra présenter un projet de loi pour ratifier ce traité. À cause des particularités et des détails de ce traité par rapport aux autres catégories de traités, nous devons rajuster un certain nombre de lois, à moins que nous ne puissions résoudre les questions soulevées par la CCI dans une loi autonome.

Une telle loi permettrait les extraditions devant les deux tribunaux spéciaux et fournirait une structure régissant les extraditions vers la Cour criminelle internationale. Cela ne veut pas dire pour autant que le gouvernement ne pourrait plus apporter d'amendements à la loi de ratification ou à la loi ou à la procédure d'extradition devant la CCI.

Le sénateur Grafstein: J'espère que nous pourrions revenir sur cette question après avoir écouté Amnistie internationale.

Le sénateur Bryden: Je voudrais poser une question sur la Cour criminelle internationale. Je suis peut-être mal informé, mais je crois comprendre que les États-Unis n'ont pas signé le traité créant cette cour.

M. Kessel: Non, en effet.

Le sénateur Bryden: Est-ce que vous pouvez nous indiquer brièvement pourquoi? La question sera certainement soulevée demain.

M. Kessel: Je ne peux pas parler au nom des États-Unis. Ils n'aiment pas ça, d'ailleurs. Je peux vous dire ceci: Le Canada est intervenu non seulement pour présider la conférence diplomatique qui a abouti à cette création, mais aussi pour inciter nos partenaires traditionnels, y compris les États-Unis, à se joindre au mouvement. Actuellement, les États-Unis sont en train de réviser leur position. Cela ne signifie pas qu'ils vont signer le traité. Ils participent activement aux travaux de la commission préparatoire pour essayer de mettre en place des règles en matière de procédures et de preuves. Les États-Unis n'ont pas dit catégoriquement qu'ils ne signeraient jamais. Ils ont dit que certains éléments du texte leur posaient des problèmes, mais ils se sont montrés prêts à travailler à la recherche de solutions qui faciliteraient leur décision de signer ce traité.

Sans vouloir me prononcer à leur place, je considère que le comportement des Américains tel qu'on pouvait l'observer il y a

border, situations do change with the political spectrum. We look forward to their coming around.

Senator Bryden: They are very jealous of their sovereignty in the U.S. That is why their states will not go to arbitration to settle even a labour dispute. Is that a major factor in your discussions? You cannot speak for them, but have they raised that issue?

Mr. Kessel: We are all jealous of our sovereignty.

Senator Bryden: Some are more jealous than others.

Mr. Kessel: I would suggest that, in the extradition area, each time you enter into an agreement, you give up some of your sovereignty. That is the purpose of international agreements. You give up certain parts of your sovereignty in return for something else. I may suggest that the U.S. has been giving up parts of its sovereignty over extradition arrangements and treaties with other countries for generations. I do not see that as a major impediment to their possibly joining us on that international court in the future.

Senator Grafstein: There is a fundamental objection to this by their military.

Senator Joyal: I should like to return to the issue of the International Court of Justice.

[Translation]

For what reason does this bill specifically mention in clause 128 the two tribunals in Rwanda and the former Yugoslavia and does it not contain a clause allowing the Governor in Council to recognize other international tribunals? If we are legislating for several years, it is quite possible that another international conflict may arise somewhere in the world. There could be another international tribunal that constitutes, from the point of view of this bill, an entity responsible for requesting the extradition of certain persons. Why specifically name these two tribunals instead of having a more general clause allowing for the future recognition of other tribunals?

Mr. Lemire: Clause 9 notes that the names of the states or entities appearing in the schedule are designated as partners. Subclause 2 provides that the Minister of Foreign Affairs, with the agreement of the minister, may add to or delete from the schedule the names of other States or entities. The state or the entity is defined but clause 9 provides that this schedule may be amended.

In the case you raise, under clause 9(2), it is possible to designate in the schedule a new tribunal in order to allow for extradition to such a tribunal.

Senator Joyal: If the International Court of Justice were to begin operating, it would be designated in the same fashion if a sufficient number of States were to ratify the treaty in order for it to begin proceedings?

Mr. Lemire: The vehicle exists.

deux semaines est assez encourageant. Comme toujours au sud de la frontière, les situations évoluent en fonction de perspectives politiques. Nous attendons de voir ce qu'ils vont faire.

Le sénateur Bryden: Les États-Unis sont évidemment très jaloux de leur souveraineté. C'est pourquoi ils ne recourent jamais à l'arbitrage, même pour régler un conflit de travail. Est-ce là un facteur important dans vos discussions? Vous ne pouvez pas parler en leur nom, mais avez-vous abordé cette question?

M. Kessel: Nous sommes tous jaloux de notre souveraineté.

Le sénateur Bryden: Mais certains le sont plus que d'autres.

M. Kessel: Je considère que dans le domaine de l'extradition, chaque fois qu'on conclut un accord, on renonce à une partie de sa souveraineté. C'est l'objet même des accords internationaux. On renonce à une partie de sa souveraineté en contrepartie de quelque chose d'autre. Je considère que les États-Unis ont renoncé à une partie de leur souveraineté dans les accords et les traités d'extradition qu'ils ont signés avec d'autres pays depuis des générations. Je ne pense pas que cela les empêche d'accepter le principe de la Cour internationale à l'avenir.

Le sénateur Grafstein: L'autorité militaire s'y oppose formellement.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir à la question de la Cour internationale de justice.

[Français]

Pour quelle raison le projet de loi à l'article 128 mentionne-t-il spécifiquement les deux tribunaux du Rwanda et de l'ex-Yugoslavie et ne contient-il pas une clause qui permet au gouverneur en conseil de reconnaître l'entité de d'autres tribunaux internationaux? Si nous légiférons pour quelques années, il pourrait survenir un autre conflit régional quelque part dans le monde. L'émergence d'un autre tribunal international pourrait se présenter et constituer, dans la philosophie de ce projet de loi, une entité responsable pour demander l'extradition de certaines personnes. Pourquoi avoir nommé spécifiquement ces deux tribunaux et ne pas avoir une clause plutôt générale qui permette dans l'avenir de reconnaître d'autres tribunaux?

M. Lemire: À l'article 9, on prévoit que les États ou entités dont le nom figure à l'annexe sont désignés partenaires. Au paragraphe 2, on prévoit que le ministre des Affaires étrangères peut, avec l'accord du ministre, radier ou ajouter d'autres États ou entités. L'État ou l'entité est défini, mais l'article 9 prévoit que cette annexe peut être modifiée.

Dans le cas que vous soulevez, aux termes de l'article 9(2), la possibilité existe tout à fait de désigner, dans le contexte de l'annexe, un nouveau tribunal de façon à ce qu'on puisse procéder à l'extradition à ce tribunal.

Le sénateur Joyal: Si la Cour internationale de justice venait en opération, elle serait désignée de cette même manière si suffisamment d'États ratifiaient le traité pour qu'elle devienne effective?

M. Lemire: Le véhicule existe.

Senator Joyal: The vehicle exists in order to open up the application of this Act to other entities than those specifically named in the schedule.

Mr. Lemire: Exactly.

Senator Beaudoin: There is a general provision: any international criminal tribunal in the definition of entity.

Mr. Lemire: Yes, quite. Provision is made for any international criminal tribunal but in order for it to be a partner for possible extradition, it is necessary to have a designation under clause 9.

Senator Beaudoin: By the minister?

Mr. Lemire: Yes.

Senator Joyal: I would like to come back to clause 44(1)(a) that makes it possible to refuse a surrender order if such an order were to be considered unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances. In your study of jurisprudence, what exactly is an unjust or oppressive surrender? What criteria are used to come to a much more precise determination of this term, which, in my opinion, can open up the door to almost anything?

Mr. Lemire: This provision is based on article 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms that provides that the person may not be handed over if he were to face a completely unacceptable situation or one that would be so shocking to the conscience of Canadians that extradition should not take place.

An example of this kind of situation would be torture. We do not allow for such situations. In such a case, I believe that the provision of clause 44(1)(a) would be quite relevant.

Senator Joyal: Is there any codification of all of these grounds, such as those you allege under article 7 of the Charter?

Mr. Lemire: A codification, yes, an exhaustive list, no.

Senator Joyal: There must certainly be a number of cases in jurisprudence?

Mr. Lemire: The test was established by the Supreme Court in the *Allard* and *Charette* case. It is a specific application of the test I refer to: will the person be faced with a completely unacceptable situation? A particular application of this test took place in *Kindler*, a case involving the death penalty where the Supreme Court held that in the circumstances, surrender was not contrary to the Charter.

Courts have also considered other situations where the argument was made that the individual would be subject to an unacceptable situation. This was specifically the case for certain long sentences that could be given in the United States, particularly for drug offences. Courts have given consideration to such cases where the individual would be subject, for example, to a minimum prison sentence of at least 10 years without parole or even stricter sentences. I am thinking of the *Jamieson* case where the individual would be subject in the United States to a sentence of 20 years in prison without parole for trafficking in cocaine. The Supreme Court ruled on the matter and maintained the minister's decision to order surrender in the circumstances, in spite of the severity of the sentence. The court considers that we must ask

Le sénateur Joyal: Le véhicule existe pour pouvoir ouvrir l'application de la loi à d'autres entités que celles qui sont nommément définies dans l'annexe.

M. Lemire: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une disposition générale: tout tribunal pénal international dans la définition d'entité.

M. Lemire: Oui, tout à fait. On prévoit tout tribunal pénal international, mais toutefois, pour que ce soit un partenaire au sens de la loi que l'on peut extradier, il faut une désignation aux termes de l'article 9.

Le sénateur Beaudoin: Par le ministre?

M. Lemire: Par le ministre.

Le sénateur Joyal: Je voudrais vous ramener à l'article 44(1)a) qui permet de refuser l'extradition si elle était jugée injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances. Dans votre étude de la jurisprudence, qu'est-ce qu'une extradition injuste ou tyrannique? Quels sont les critères pour arriver à déterminer de manière beaucoup plus précise cette phrase qui, à mon avis, peut ouvrir la porte à n'importe quoi?

M. Lemire: Cette disposition s'inspire de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés où on prévoit que la remise ne peut avoir lieu lorsque la personne ferait face à une situation simplement inacceptable ou qui choquerait tellement la conscience des Canadiens qu'il y aurait lieu de ne pas extradier.

Un exemple qui pourrait être donné d'une situation semblable serait la torture. On n'a pas eu de telles situations. Dans ces cas, je crois que ce qui apparaît à l'article 44(1)a) serait très pertinent.

Le sénateur Joyal: Est-ce qu'il y a une codification de l'ensemble de ces motifs comme ceux que vous alléguiez selon l'article 7 de la Charte?

M. Lemire: Une codification, oui, une liste exhaustive, non.

Le sénateur Joyal: Il doit certainement y avoir un certain nombre de cas de jurisprudence?

M. Lemire: Le test a été établi par la Cour suprême dans l'affaire *Allard* et *Charette*. C'est une application particulière du test en question: est-ce que la personne fait face à une situation simplement inacceptable? Une application particulière de ce test a eu lieu dans l'affaire *Kindler*, une affaire de peine de mort où la Cour suprême a indiqué que dans ces circonstances, la remise n'était pas contraire à la Charte.

Les cours ont eu à considérer d'autres situations où l'argument de remise soumettant l'individu à une situation inacceptable a été invoqué. Cela a été notamment le cas en ce qui a trait à certaines sentences de longue durée qui pouvaient être imposées aux États-Unis, notamment en matière de stupéfiants. Les cours ont eu à se pencher sur de tels cas où l'individu faisait face, par exemple, à une sentence d'emprisonnement minimum obligatoire d'au moins dix ans sans libération conditionnelle ou à des sentences plus sévères. Je pense à l'affaire *Jamieson*, où l'individu faisait face aux États-Unis à une sentence d'emprisonnement de 20 ans sans libération conditionnelle pour trafic de cocaïne. La Cour suprême a eu à se prononcer sur la question et a maintenu la décision du ministre d'ordonner la remise dans ces circonstances,

ourselves this question, rather than export our criteria: is a situation so unacceptable that we must refuse extradition, the final result being that a person who is accused of a serious crime must face justice in Canada?

[English]

Senator Joyal: I will return to that issue later when we have other witnesses before us.

The Chairman: We will be hearing other witnesses.

Since there are no further questions, I thank our witnesses very much for appearing before us today.

The committee adjourned.

malgré la sévérité de la sentence. La cour considère qu'on ne doit pas exporter nos critères, mais se poser la question suivante: est-ce une situation tellement inacceptable qu'il faut refuser la demande, avec le résultat net que l'individu accusé d'avoir commis un crime sérieux ne fait pas face à la justice et demeure au Canada?

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Je reviendrai sur cette question lorsque nous recevrons d'autres témoins.

La présidente: Nous allons entendre d'autres témoins.

Comme il n'y a pas d'autres interventions, je remercie sincèrement les témoins d'avoir comparu aujourd'hui devant nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Jacques Lemire, Senior Counsel, International Assistance
Group;
Donald Piragoff, General Counsel, Criminal Law Policy
Section.

From Citizenship and Immigration Canada:

Yaron Butovsky, Legal Counsel.

*From the Department of Foreign Affairs and International
Trade:*

Alan Kessel, Director, United Nations Criminal and Treaty
Law Division.

Du ministère de la Justice:

Jacques Lemire, avocat-conseil, Groupe d'entraide
international;
Donald Piragoff, avocat général, Section de la politique en
matière de droit pénal.

De Citoyenneté et Immigration Canada:

M. Yaron Butovsky, conseiller juridique.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international:*

Alan Kessel, directeur, Division du droit onusien, criminel et
des traités.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 11, 1999

Le jeudi 11 mars 1999

Issue No. 61

Fascicule n° 61

Second meeting on:

Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence

Deuxième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Beaudoin
Bryden
Buchanan, P.C.
Eyton
Fraser
Grafstein

* Graham, P.C. (or Carstairs)
Joyal, P.C.
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Pearson
Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk
Beaudoin
Bryden
Buchanan, c.p.
Eyton
Fraser
Grafstein

* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Joyal, c.p.
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Pearson
Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 11, 1999

(70)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:54 a.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafstein, Joyal, P.C., Milne and Pearson (7).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence. (For full text of Order of Reference, please refer to Issue 60, Wednesday, March 10, 1999.)

WITNESSES:

From Amnesty International:

Mr. Roger Clark, Secretary General;

Mr. David Matas, Legal Network Coordinator.

The Chair made an opening statement.

Roger Clark and David Matas each made a statement and answered questions.

At 12:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 11 mars 1999

(70)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 54, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafstein, Joyal, c.p., Milne et Pearson (7).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 60 du mercredi 10 mars 1999.*)

TÉMOINS:

D'Amnistie Internationale:

M. Roger Clark, secrétaire général;

M. David Matas, coordonnateur du réseau juridique.

La présidente fait une déclaration.

Roger Clark et David Matas font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 11, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-40, an act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence, met this day at 10:54 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum so I will call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

I wish to welcome you all, including our television audience, to Room 257 in the East Block.

We are fortunate to be able to meet in such a beautiful room to hear the views of Canadians on the proposed legislation before this committee. This room was established especially for the G-7 economic summit held here in July 1981. It was decided that the room would be preserved as a record of that historic event, in commemoration of which it was given the title of Summit Room.

Today, we continue our consideration of Bill C-40, respecting extradition. The bill aims to create a comprehensive scheme consistent with modern legal principles and recent international developments in the field of extradition. This bill was passed by the House of Commons on December 1, 1998, and was given first reading in the Senate the next day. The bill was given second reading on December 10, 1998 in the Senate, which means that the Senate has approved this bill in principle. Bill C-40 was then referred to this committee for detailed consideration.

That consideration began yesterday with the appearance of government officials. Today, we will hear from Amnesty International. We look forward to their opening statement, which will be followed by a question and answer period.

There will be a meeting of this committee next Wednesday when we will hear from Professor Anne La Forest of the University of New Brunswick, and the Criminal Lawyers Association of Ontario. They will be followed by the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Once the committee has heard those witnesses, there will be clause-by-clause consideration of the bill, at which time the committee will decide whether to pass the bill as is, recommend amendments, or recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 11 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour à 10 h 54 pour procéder à l'étude du projet de loi C-40, loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, il y a quorum et je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je souhaite la bienvenue à tous, y compris à nos téléspectateurs, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est.

Nous avons la chance de nous tenir la réunion dans cette salle magnifique pour entendre les opinions des Canadiens sur le projet de loi présenté au comité. Cette salle a été préparée spécialement pour le sommet économique du G-7 qui a eu lieu ici en juillet 1981. Il a été décidé que cette salle serait préservée dans cet état pour rappeler cet événement historique qui est commémoré par le nom qui lui a été donné de salle du Sommet.

Nous allons poursuivre aujourd'hui notre étude du projet de loi C-40, qui concerne l'extradition. Ce projet de loi vise à créer un régime d'extradition global qui tienne compte des principes juridiques modernes et de l'évolution récente du droit international dans ce domaine. Il a été adopté par la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1998 et a reçu la première lecture du Sénat le lendemain. Le projet de loi a reçu la deuxième lecture du Sénat le 10 décembre 1998, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe dont s'inspire le projet de loi. Le projet de loi C-40 a ensuite été référé à notre comité pour qu'il procède à son étude détaillée.

Cette étude a commencé hier par la comparution des représentants du gouvernement. Nous allons entendre aujourd'hui des représentants d'Amnistie Internationale. Nous allons commencer par entendre leurs observations, à la suite de quoi nous passerons à une période de questions.

Le comité se réunira mercredi prochain pour entendre la professeure Anne La Forest, de l'Université du Nouveau-Brunswick et des membres de la Criminal Lawyers Association de l'Ontario. Suivra ensuite l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Lorsque le comité aura entendu ces témoins, il procédera à l'examen du projet de loi article par article, après quoi le comité décidera d'adopter le projet de loi dans sa version actuelle, de recommander des amendements ou de recommander que le projet de loi ne soit pas adopté. Le comité communiquera, par voie de rapport, sa décision au Sénat.

Our witnesses today, from Amnesty International, are Roger Clark, secretary general, and David Matas, legal network coordinator.

Please proceed.

Mr. Roger Clark, Secretary General, Amnesty International: Thank you, Madam Chair and honourable senators, for this opportunity to return to a matter which is of some importance to us. I propose to make an initial presentation of approximately 10 minutes. I will then pass the microphone to my colleague, David Matas, who will speak on some specific points relating to the proposed legislation.

I have left with the clerk of the committee an Amnesty International document which goes back to November 1997. It is entitled, "The International Criminal Court: Making the right choices — Part III: Ensuring effective state cooperation." I cannot do justice to this subject in 10 minutes, or even an hour, but this document explains some of the reasons for our concerns with Bill C-40 in its present form.

The Chairman: For the benefit of members of the committee, we have three copies of this report available for perusal.

Mr. Clark: I met with Foreign Affairs and Justice officials on February 10 to discuss the preparatory process for ratification of the International Criminal Court as well as to discuss some of the concerns that we are raising with you today. It is clear that there will be, over the coming months, an intensive review of all pertinent legislation prior to the ultimate ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court, on which Canada needs to move very quickly and show an international example, having led already in the creation of that court.

We believe that it is still possible to move in the right direction and make some amendments to Bill C-40 along the lines that we will be suggesting to you as we address some of our concerns.

We appeared before the House of Commons committee last November and raised some of the same issues at that time.

My comments fall into three categories. The first looks at some of the provisions of the Rome Statute creating the International Criminal Court, inasmuch as some of the elements of that statute have a bearing on national legislation.

The first point is one of definition and distinction. This is covered in article 102 of the Rome Statute. It addresses the definition of, and the distinction between, surrender and extradition. This is more than simply words. It is the distinction that the court believes to be extremely important. To refresh your memories on that, the Rome Statute defines "surrender" as the delivering up of a person by the state to the court. Surrender is directly from a state to the court. Extradition, on the other hand, means the delivering up of a person by one state to another as provided by treaty, convention or national legislation.

The same point is made where competing requests may be made to a state, in which case the state shall determine whether to surrender the person to the court or to extradite the person to the

Nous allons entendre aujourd'hui Roger Clark, secrétaire général et David Matas, coordonnateur du réseau juridique, tous deux d'Amnistie Internationale.

Allez-y.

M. Roger Clark, secrétaire général, Amnistie Internationale: Je vous remercie, madame la présidente et honorables sénateurs, de nous donner l'occasion de revenir sur un sujet qui nous intéresse beaucoup. Je propose de faire un exposé d'une dizaine de minutes après quoi je passerai le microphone à mon collègue, David Matas, qui vous parlera de certains points précis du projet de loi.

J'ai remis à la greffière du comité un document d'Amnistie Internationale qui remonte à novembre 1997 et s'intitule «The International Criminal Court: Making the right choices — Part III: Ensuring effective state cooperation». Il est impossible de traiter correctement ce sujet en 10 minutes, ni même en une heure, mais ce document expose les raisons pour lesquelles le projet de loi C-40 sous sa forme actuelle nous préoccupe.

La présidente: Je signale aux membres du comité que nous avons trois exemplaires de ce rapport que vous pouvez consulter.

M. Clark: J'ai rencontré des représentants des Affaires étrangères et de la Justice le 10 février pour parler du processus de ratification du Statut de la Cour criminelle internationale et pour parler des préoccupations que nous allons aborder avec vous aujourd'hui. Au cours des prochains mois, il sera procédé à un examen détaillé de toutes les lois pertinentes avant la ratification finale du Statut de Rome sur la Cour criminelle internationale, décision que le Canada doit prendre très rapidement et donner l'exemple sur le plan international, puisqu'il a déjà joué un rôle très actif dans la création de cette juridiction.

Nous pensons qu'il est encore possible d'améliorer le projet de loi C-40 en lui apportant certains amendements que nous vous proposons pour répondre à certaines de nos préoccupations.

Nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes en novembre dernier et nous avons soulevé à ce moment un certain nombre de ces questions.

Mes observations portent sur trois points. Le premier concerne certaines dispositions du Statut de Rome portant création de la Cour criminelle internationale, dans la mesure où certains éléments de ce statut touchent nos lois nationales.

Le premier point porte sur une question de définition et de distinction. Il s'agit de l'article 102 du Statut de Rome. Cette disposition définit, en les distinguant, les mots remise et extradition. Ce n'est pas une simple question de termes. Pour cette cour, cette distinction est extrêmement importante. Permettez-moi de vous rappeler que le Statut de Rome précise que la «remise» est le fait pour un État de livrer une personne à la cour. La remise s'effectue donc directement d'un État à la cour. L'extradition, par contre, est le fait pour un État de livrer une personne à un autre État en application d'un traité, d'une convention ou de la législation nationale.

On retrouve la même distinction dans le cas où un État reçoit des demandes concurrentes, auquel cas l'État requis doit choisir entre remettre la personne à la cour et l'extrader vers l'État

requesting state. That is in article 90 of the Rome Statute. Again, a clear distinction is being made. I believe this underpins a large part of what we are saying to you today.

David Matas was part of the Canadian delegation to Rome, so he can answer some of the specific questions that you may have in that regard. The understanding there was that surrender to the court would be less onerous than under national law. That is key to the element upon which we are asking your committee to reflect. How is it possible to make the extradition law less onerous with regard to surrender to the International Criminal Court?

The second set of comments is drawn from the establishment of the international tribunal for the former Yugoslavia. That tribunal was a landmark in setting standards of international law for dealing with major violations, crimes against humanity, genocide and war crimes, and we have two points in regard to the guidelines and the rules of procedure. First, state cooperation shall prevail over any legal impediment to the surrender or transfer of the accused or of a witness. In other words, it is clear that behind that point is the notion that there be facility and not impediment. The sixth guideline is even more specific. It provides that the relevant state court shall approve the transfer of an arrested accused to the custody of the international tribunal without resort to extradition.

In regard to Bill C-40, more specifically, our first point is that there is nothing currently in the proposed legislation that makes the clear distinction that we believe is required both under international principle and practice. Therefore, our first request is that a means be found, through additional language and subclauses, to ensure that there is recognition of the dual process.

The second point is one of definition. Currently, in Bill C-40, an international criminal court or tribunal is described as an extradition partner. Again, the language is important. An extradition partner is one with which Canada is party to an extradition agreement and with which Canada has entered into a specific agreement, or whose name appears in the schedule.

The last point affects both the international tribunals for former Yugoslavia and Rwanda. The catch there is how and at what point the International Criminal Court might be formally added to that schedule. Or is that the right way to go? Is it possible to strengthen the legislation without simply adding to the schedule through a different process at a later stage?

Clearly, there are no agreements in place between Canada and the international tribunals, and much less so between Canada and the International Criminal Court. However, Canada's responsibility in this matter is implicit, having been party to the establishment of those same tribunals. Again, the practice of maximum cooperation with the least impediment should apply. The question of jurisdiction between the courts should not be a major problem.

requérant. C'est ce qu'énonce l'article 90 du Statut de Rome. Là encore, on établit une distinction très claire. Je pense que c'est là l'aspect essentiel des observations que nous allons présenter aujourd'hui.

David Matas faisait partie de la délégation canadienne qui s'est rendue à Rome et il sera donc en mesure de répondre aux questions que vous pourriez souhaiter lui poser à ce sujet. Les participants souhaitaient faire de la remise à la cour un mécanisme moins lourd que celui que prévoit le droit national. C'est là le principal élément auquel nous vous demandons de réfléchir. Comment pourrait-on aménager les règles applicables en matière d'extradition pour faciliter la remise à la Cour criminelle internationale?

Le deuxième point sur lequel portent nos observations est tiré de la création du tribunal international pour l'ex-Yougoslavie. Ce tribunal a fait date, car c'est lui qui a fixé les normes internationales applicables aux violations graves du droit international, aux crimes contre l'humanité, au génocide et aux crimes de guerre; nous voudrions parler des lignes directrices et des règles de procédure. Tout d'abord, le principe de la coopération entre État doit l'emporter sur tous les obstacles juridiques pouvant s'opposer à la remise et au transfert de l'accusé ou d'un témoin. En d'autres termes, l'idée derrière ce principe est qu'il s'agit de faciliter les choses et non de les entraver. La sixième ligne directrice est encore plus précise. Elle énonce que la juridiction compétente d'un État est tenue d'approuver le transfèrement d'un accusé à la garde du tribunal international, sans recourir à la procédure d'extradition.

Pour revenir au projet de loi C-40, nous dirons que ce projet, sous sa forme actuelle, n'établit pas la distinction claire qu'exigent, d'après nous, tant la pratique que les principes du droit international. C'est pourquoi nous demandons en premier lieu que l'on prenne les moyens nécessaires pour reconnaître, en utilisant d'autres termes et d'autres subdivisions, l'existence de ces deux processus.

Le deuxième point en est un de définition. Selon le projet de loi C-40, tout tribunal pénal international constitue un partenaire. Là encore, les mots sont importants. Un partenaire est un État ou une entité qui est soit partie à un accord d'extradition, soit signataire d'un accord spécifique avec le Canada ou dont le nom figure à l'annexe.

Ce dernier point touche les tribunaux internationaux formés pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. La difficulté est de savoir quand et comment l'on pourrait ajouter officiellement dans cette annexe la Cour criminelle internationale. Mais est-ce bien la bonne façon de procéder? Serait-il possible de renforcer le projet de loi sans avoir à ajouter ce nom à l'annexe selon un mécanisme différent et dans un second temps?

Le Canada n'a encore conclu aucun accord avec les tribunaux internationaux et encore moins avec la Cour criminelle internationale. Le Canada assume toutefois dans ce domaine une responsabilité implicite, puisqu'il a participé à la création de ces tribunaux. Là encore, il conviendrait de respecter le principe consistant à faciliter la coopération et à éviter toute entrave. Les compétences respectives de ces tribunaux ne devraient pas poser de problème majeur.

The absence of such agreements raises the potential for legal impediments in the process of surrender to the International Criminal Court. In other words, lawyers could challenge the legality of the process if there were no formal agreement. It is our submission that the Rome Statute, and Canada's signature to and ultimate ratification thereof, would not constitute an extradition agreement.

The third point raises the issue of ministerial discretion. Clause 47 of the bill refers to the minister as having the discretion to refuse an extradition under certain circumstances. The minister may refuse. Again, without entering into a detailed analysis of the circumstances under which that discretion may be applied, it is our submission that the room already created by that discretionary word "may" allows for challenge to, and ultimately, a possible breach of our obligations under the Rome Statute.

We certainly do not argue against the provisions in the bill with regard to what is required where extradition is at issue between states. Whether it be ministerial powers, appeal processes, judicial review provisions, all of these are appropriate and good. They are much less appropriate for the International Criminal Court, and in our view they do not respect the spirit of the Rome Statute.

Lastly, we submit that we need to be thinking about the Canadian example. In other words, Canada, having shown extraordinary leadership in bringing about the creation of the International Criminal Court, now has the obligation to think more carefully about the implications of the Rome Statute. Not only must we find ways to relate to the court in an effective manner, but we must demonstrate, through appropriate language, respect for that process. We must ensure that the court is given the importance that we believe a major step forward in international law should be accorded.

We are saying that the distinction between surrender and extradition should be entrenched in Bill C-40 as a separate subclause, with the appropriate wording, including the provision for an expedited process of judicial hearing and appeal, and with limited grounds for ministerial refusal.

At this point, we are not suggesting specific wording. However, Amnesty International has a considerable amount of available expertise. We would be happy to enter into whatever discussions are appropriate in order to find the right language and provisions in law to achieve the purpose.

In conclusion, the recent events around the Pinochet case in Britain, although not immediately relevant to the International Criminal Court, demonstrate the complexities and pitfalls around the process of international surrender and extradition.

We believe that the creation of the International Criminal Court has established a new relationship between states and the ICC that is different from the traditional one. We believe that it requires new concepts, approaches, and language. Anything less than that is to allow the ICC to come into being with business as usual.

L'absence de tels accords pourrait susciter des obstacles juridiques à la remise d'individus à la Cour criminelle internationale. Autrement dit, faute d'accord officiel, la légalité du processus pourrait être contestée. Nous pensons que le Statut de Rome, même si le Canada en est signataire et qu'il va éventuellement le ratifier, ne constitue pas un accord d'extradition.

Le troisième point est celui du pouvoir discrétionnaire du ministre. Selon l'article 47 du projet de loi, le ministre peut refuser d'ordonner l'extradition dans certains cas. Il a le pouvoir de refuser d'extrader. Là encore, il ne s'agit pas d'analyser en détail tous les cas dans lesquels le ministre peut exercer cette faculté mais nous pensons que le seul fait d'utiliser le mot «peut» risque d'ouvrir la porte à des contestations et finalement de nous amener à violer les obligations que nous impose le Statut de Rome.

Nous ne critiquons aucunement les dispositions du projet de loi lorsqu'elles visent l'extradition entre deux États. Qu'elles concernent les pouvoirs du ministre, les mécanismes d'appel et de révision judiciaire, toutes ces dispositions sont excellentes. Par contre, elles s'appliquent moins bien à la Cour criminelle internationale et ne respectent pas, d'après nous, l'esprit du Statut de Rome.

Enfin, il nous semble que l'on devrait également penser à l'exemple que donne le Canada. Autrement dit, le Canada a déployé beaucoup d'efforts pour amener la création de la Cour criminelle internationale et il doit maintenant examiner soigneusement les répercussions qui peuvent découler du Statut de Rome. Nous sommes non seulement tenus d'instaurer des rapports efficaces avec la cour mais aussi de démontrer, par les termes choisis, que nous respectons la mission de cette instance. Il faut donner à cette cour l'importance qui lui revient puisqu'elle représente un énorme progrès en matière de droit international.

Nous pensons qu'il conviendrait d'insérer dans le projet de loi C-40, un paragraphe qui établirait, à l'aide de termes appropriés, la distinction qu'il convient d'établir entre remise et extradition, une disposition prévoyant une procédure accélérée d'appel et de révision judiciaire, ainsi qu'une autre qui limiterait les motifs de refus.

Nous ne proposons pas pour le moment de formulation particulière. Je signale toutefois qu'Amnistie Internationale possède une expertise considérable dans ce domaine. Nous serions heureux de participer à des discussions sur la façon de formuler ces recommandations en termes législatifs dans le but d'atteindre cet objectif.

En conclusion, les péripéties de l'affaire Pinochet en Grande-Bretagne, même si elles ne concernent pas directement la Cour criminelle internationale, illustrent bien la complexité et les difficultés qui entourent les demandes de remise et d'extradition en droit international.

Nous pensons que la création de la Cour criminelle internationale a entraîné la création de nouveaux rapports entre les États et la CPI, rapports qui ne ressemblent pas aux rapports traditionnels. Il faut, d'après nous, élaborer de nouvelles notions, de nouvelles approches et un nouveau langage. Faute de faire cet

What we are looking for are clear signals from Canada that the International Criminal Court, and the procedures it establishes, are of enormous significance in the struggle against impunity.

Mr. David Matas, Legal Network Coordinator, Amnesty International: I want to elaborate on the distinction between extradition and surrender and why it is important for Amnesty International. Before I do that, I wish to mention two unrelated points that are of concern to Amnesty International in Bill C-40.

The first is in regards to the death penalty. The bill provides in clause 44(2) that the minister may refuse to make a surrender if he is satisfied that the conduct in respect of which the request for extradition is made is punishable by death. It is our position that Canada should not, under any circumstances, surrender a person to a jurisdiction where that person faces the death penalty. That should be in the law.

There is a case before the Supreme Court of Canada right now, to be heard March 22, where we are arguing that position as a Charter matter, that the Charter requires that. Our extradition treaties, as a matter of form, include a clause that states Canada can insist that the death penalty be neither sought nor imposed as a condition for granting extradition. Sometimes we invoke those clauses and sometimes we do not. It is our legal position that under the Charter of Rights and Freedoms, those clauses should be invoked. It is also our position that that type of procedure should be embedded in the law, so that these clauses are required to be invoked in every case where the death penalty could be sought or imposed.

The second unrelated concern has to do with refugee protection. Bill C-40 basically extracts people from the refugee procedure at the minister's say so. There is no independent refugee determination if the minister decides that the person should be extradited. We oppose that provision. The refugee determination system is there to offer protection. It does have exemptions, which take into account the extradition regime, under article 1(f)(b) and 1(f)(c) of the refugee convention. These are incorporated into the Immigration Act, so that if a person were allowed to make a refugee claim, the type of exemptions that apply in refugee determination and would be relevant to extradition proceedings, could take effect. The advantage is that we would have an independent, quasi-judicial determination instead of just the ministerial say so.

According to Bill C-40, the minister does not need to determine that the refugee convention exemptions apply. The minister only has to be satisfied that they apply. It is a matter of discretion instead of a matter of law, and we view that with concern.

In terms of refugee determination, clause 96, at the end of the bill, amends section 69.1 of the Immigration Act. The introduction of subclause 14 says that if a person is ordered to be surrendered under the Extradition Act, then the order of surrender is deemed to be a decision by the refugee division that the person is not a convention refugee. This is perhaps an incidental remark, but it

effort, l'établissement de la CPI risque de passer pratiquement inaperçu. Nous aimerions que le Canada montre clairement que la Cour criminelle internationale et ses mécanismes représentent un élément crucial de la lutte contre l'impunité.

M. David Matas, coordonnateur du réseau juridique, Amnesty Internationale: Je vais revenir sur la distinction qui existe entre l'extradition et la remise et expliquer pourquoi cette distinction est importante pour Amnesty Internationale. Auparavant, j'aimerais parler de deux autres points du projet de loi C-40, qui préoccupent Amnesty Internationale.

Le premier concerne la peine capitale. Le paragraphe 44(2) énonce que le ministre peut refuser d'extrader s'il est convaincu que les actes à l'origine de la demande d'extradition sont sanctionnés par la peine capitale. Nous pensons que le Canada ne devrait jamais extrader une personne vers un pays où cette personne risque la peine capitale. Cela devrait être énoncé dans la loi.

C'est l'argument que nous invoquons dans une affaire qui va être entendue le 22 mars par la Cour suprême du Canada, et nous avons fondé cet argument sur la Charte, en disant que la Charte impose cette interprétation. Nos traités d'extradition renferment tous une clause permettant au Canada d'exiger, à titre de condition préalable à l'extradition, que la peine capitale ne soit ni demandée ni imposée. Ces clauses sont parfois invoquées et parfois elles ne le sont pas. Nous pensons que sur le plan juridique, la Charte des droits et libertés exige que ces clauses soient invoquées. Nous estimons également que ce mécanisme devrait être prévu par la loi de façon à ce qu'il soit obligatoire d'invoquer ces clauses dès que la peine capitale peut être demandée ou infligée.

Le deuxième point concerne la protection des réfugiés. Le projet de loi C-40 permet au ministre de soustraire une personne au mécanisme de détermination du statut de réfugié, s'il l'estime approprié. Le revendicateur d'un tel statut n'a pas droit à un examen indépendant de sa demande si le ministre estime qu'il doit être extradé. Nous nous opposons à cette disposition. La procédure d'examen des demandes de revendication de statut de réfugié a été créée pour offrir une protection à ces personnes. Ce mécanisme prévoit des exceptions qui tiennent compte du régime d'extradition, comme en témoignent les alinéas 1(f)(b) et 1(f)(c) de la Convention relative au statut des réfugiés. Ces exceptions sont incorporées dans la Loi sur l'immigration de sorte que la personne autorisée à revendiquer le statut de réfugié serait susceptible de se voir appliquer les exceptions au statut de réfugié dans l'instance d'extradition. L'avantage est que ce serait un organisme quasi judiciaire et indépendant qui se prononcerait et non un ministre.

Selon le projet de loi C-40, le ministre n'est pas tenu de statuer qu'il s'agit d'une exception prévue par la Convention relative au statut des réfugiés. Il suffit que le ministre soit convaincu que ces exceptions s'appliquent. C'est une question d'appréciation et non de détermination judiciaire et cela nous préoccupe.

Pour ce qui est de la reconnaissance du statut de réfugié, l'article 96, un des derniers du projet de loi, modifie l'article 69.1 de la Loi sur l'immigration. Avec le nouveau paragraphe 14, si l'intéressé est visé par l'arrêt pris aux termes de la Loi sur l'extradition, l'arrêt vaut décision, par la section du statut, que l'intéressé n'est pas un réfugié au sens de la convention. C'est

indicates how oblivious the drafters were to the war criminal dimension, because 1(f)(b) deals with serious non-political crime outside the country. It is 1(f)(k) that deals with war crimes and crimes against humanity. They did not have that in mind. It is relevant for extradition, but it should be, in my view, determined. You must also look at clause 44(1)(b) of the bill, which substitutes the minister's determination for the refugee division's determination. Clause 44(1)(b) states:

The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

(b) the request for extradition...

The clause takes it out of the refugee division and puts it into the hands of the minister. The minister does not need to make the actual determination. The form of the determination is different from the refugee convention and is not a proper legal regime. It seems very strange that, in my view, what they are doing through the Extradition Act is violating the refugee convention. It seems that in order to comply with one international regime, the drafters would put us in violation of another. All of the international regimes should be respected.

The main point we are trying to make here is about the difference between surrender and extradition. In some ways, the timing of Bill C-40 is very fortunate, but in other ways, unfortunate. It is fortunate in that it allows us to introduce legislation that brings us into compliance with the Treaty of Rome.

The reality is that the bill was drafted and presented before the Treaty of Rome was concluded. The government's position is that they will introduce legislation later to deal with the obligations flowing from that treaty. However, it is our submission that that is not appropriate. Now is the time to do it. It does not make sense to get things wrong now and try to put them right later. It is not that complicated. I should say that even without the Treaty of Rome, there is a problem with this bill because of the way it treats the tribunal for Rwanda and the tribunal for the former Yugoslavia. As you can see, in this bill they are just entities designated in the schedule as extradition parties. That is inappropriate for those tribunals because they make the distinction between extradition and surrender.

With Bill C-40, we would be setting a bad example. One of the differences between surrender and extradition is that with surrender to the international tribunals, it is they, according to the treaty, that are supposed to decide on the applicability of the exemptions. But according to this bill, it is always the minister who decides on that applicability. In Canada's case, one would hope the minister would decide properly and decide on judicial review, but we are dealing with something that is potentially an example to the rest of the world. We are asking every country that ratifies these treaties to do the same thing. If we are saying to the rest of the world that it is all right for the government to decide,

peut-être un aspect accessoire mais il montre que les rédacteurs du projet de loi n'ont pas tenu compte des crimes de guerre parce que l'alinéa 1(f)b vise «un crime grave de droit commun [commis] en dehors du pays d'accueil. C'est l'alinéa 1(f)k qui traite des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ils n'ont pas pensé à cet aspect. C'est un élément qui intéresse l'extradition mais il devrait, d'après moi, être déterminé par un organisme judiciaire. Vous devriez également examiner l'alinéa 44(1)b du projet de loi qui confie au ministre plutôt qu'à la section du statut le soin de prendre cette décision. L'alinéa 44(1)b énonce:

Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que:

b) soit la demande d'extradition...

Cette disposition a pour effet de soustraire la demande à la compétence de la section du statut de réfugié pour la soumettre au ministre. Le ministre n'est pas tenu de se prononcer lui-même sur la demande de statut de réfugié. Ce processus n'est pas celui qui est prévu par la Convention relative aux réfugiés et ne constitue pas un mécanisme juridique acceptable. Il me semble très étrange que les dispositions de cette nouvelle Loi sur l'extradition ne respectent pas la Convention relative au statut des réfugiés. Il semble que les rédacteurs n'aient pas hésité à violer certaines règles internationales pour en respecter d'autres. Il faut respecter toutes les règles du droit international.

Le point essentiel que nous essayons de présenter ici est qu'il faut faire une différence entre la remise et l'extradition. D'un certain point de vue, le projet de loi C-40 arrive à point nommé et selon un autre point de vue, c'est le contraire. Il arrive à point nommé parce qu'il nous offre la possibilité de mettre en application le traité de Rome.

Mais en fait ce projet a été rédigé et présenté au Parlement avant la conclusion du traité de Rome. Le gouvernement entend présenter plus tard un projet de loi qui viserait à donner effet aux obligations découlant de ce traité. Nous estimons toutefois que cette façon de procéder n'est pas la bonne. Le moment choisi pour le faire ne l'est pas non plus. Pourquoi ne pas faire les choses comme il faut maintenant, ce qui éviterait d'avoir à les changer plus tard. Ce n'est pas si compliqué que cela. Je dirais que même si le traité de Rome n'existait pas, ce projet de loi soulève des problèmes à cause des rapports qu'il aménage avec les tribunaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yugoslavie. Comme vous pouvez le constater, dans ce projet de loi, ces tribunaux sont qualifiés d'entités figurant dans l'annexe à titre de partenaires d'extradition. Cette appellation ne convient pas à ces tribunaux parce qu'ils font une distinction entre l'extradition et la remise.

Ce serait donner un mauvais exemple que d'adopter le projet de loi C-40. Une des différences qui existent entre la remise et l'extradition est que, dans le cas de la remise à une cour internationale, c'est celle-ci qui, selon l'accord, doit se prononcer sur l'applicabilité des exceptions. Par contre, selon ce projet de loi, c'est toujours le ministre qui se prononce sur cette question. Au Canada, on peut espérer que le ministre se décidera de façon appropriée selon des normes judiciaires mais il s'agit d'un aspect qui pourrait être pris comme un exemple par tous les autres pays. Nous demandons à tous les pays qui vont ratifier ces accords de procéder de la même façon. Si nous disons à tous ces pays qu'il

and it is not up to the international tribunals, we are opening up the whole international legal regime to abuse. We would not want that.

This is a very crucial time, not just for Canada, but for the whole world. For the Treaty of Rome to come into effect, 60 states must ratify. There are now over 70 signing states, including Canada. The first state, Senegal, has ratified and other ratifications are starting to come. Legislation will be enacted in all these countries between signature and ratification. Every country is looking around at other countries to see what is going on. The 70 plus countries that are in the process of getting their act together will be looking to Canada. Now is the time to be setting an example, and certainly not a bad example.

There are many ways the minister can intervene in the proceedings, which might be appropriate for extradition, but not for surrender. For instance, Bill C-40 states that the minister can refuse extradition on the basis that the requesting entity does not have jurisdiction over the territory in which the crime was committed.

The International Criminal Court has jurisdiction based on more than just territory. It has jurisdiction based on a request by the United Nations Security Council. It has jurisdiction based on the nationality of the accused. The bill allows the minister to refuse extradition to an international tribunal and that would be in direct violation of the commitment of the tribunal.

I can give a number of other technical examples, which are in a written paper that has been made available to the committee.

Perhaps the biggest problem with Bill C-40 as it now stands is the rule of double criminality. In order to extradite a person to a foreign entity, the alleged act must be criminal in Canada and it must be criminal abroad. That is proper in terms of extradition to a foreign state, but it is not proper in terms of extradition to an international tribunal dealing with war crimes, crimes against humanity, and genocide.

Double criminality is not just a theoretical problem in the sense that things could go wrong or that we would be setting a bad example. It is very real problem. If this bill were enacted now, with the rule of double criminality, no person could be extradited to an international tribunal for war crimes or crimes against humanity because of the decision of the Supreme Court of Canada in the *Finta* case. That case set up a very high standard for prosecuting war criminals and criminals against humanity. It has a different standard for mental intent and a different definition of superior orders than exist in the international tribunals. It has a different definition of mistake of fact from the international tribunals. It sets up a defence of "honestly believed racial prejudice" that would try to show one did not have the proper intent for war crimes or crimes against humanity. That is what the *Finta* case decided. It means that all, or virtually all, war criminals could use that defence to avoid extradition to an international tribunal.

est normal que le gouvernement se prononce sur ces questions et que ce n'est pas aux cours internationales de le faire, nous ouvrons la porte à toutes sortes d'abus. Ce n'est pourtant pas ce que nous voulons faire.

Le moment est décisif, non seulement pour le Canada mais pour le monde entier. Le traité de Rome entrera en vigueur lorsque 60 États l'auront ratifié. Aujourd'hui, quelque 70 États, y compris le Canada, l'ont signé. Le premier État à le faire, le Sénégal, l'a ratifié et d'autres ratifications sont en cours. Tous ces pays vont adopter des lois entre le moment où ils ont signé et le moment où ils vont ratifier ce traité. Chaque pays examine ce que font les autres. Les quelque 70 pays qui se préparent à ratifier ce traité regardent ce que fait le Canada. Il est donc important de donner l'exemple et il serait dangereux de donner un mauvais exemple.

Le ministre a le pouvoir d'intervenir de différentes façons dans l'examen des demandes, ce qui est peut-être approprié pour l'extradition mais pas pour la remise. Par exemple, selon le projet de loi C-40, le ministre peut refuser d'ordonner l'extradition si le crime reproché a été commis dans un territoire qui ne relève pas du partenaire.

La Cour criminelle internationale n'exerce pas ses pouvoirs en fonction d'une compétence territoriale. Elle peut les exercer à la suite d'une demande présentée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle exerce ses pouvoirs en fonction de la nationalité de l'accusé. Le projet de loi autorise le ministre à refuser de livrer quelqu'un à un tribunal international, ce qui est en violation directe de la mission d'un tel tribunal.

Je pourrais vous donner un certain nombre d'autres exemples techniques qui se trouvent dans un document qui a été remis au comité.

Le principal problème que pose le projet de loi C-40 sous sa forme actuelle vient du fait qu'il retient le principe de la double incrimination. Pour extraditer un individu et le remettre à une entité étrangère, l'acte allégué doit être incriminé au Canada tout comme à l'étranger. Cela est normal lorsqu'il s'agit d'extradition vers un État étranger mais cela ne convient pas lorsque la personne doit être remise à un tribunal international qui juge les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides.

Le principe de la double incrimination ne pose pas uniquement un problème théorique dans le sens qu'il pourrait donner de mauvais résultats ou que nous pourrions donner un mauvais exemple. Il pose un problème très concret. Si l'on adoptait aujourd'hui ce projet de loi, avec le principe de la double incrimination, il serait impossible d'extrader qui que ce soit et de livrer à un tribunal international une personne qui aurait commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, à cause de la décision qu'a prononcée la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Finta*. Cet arrêt établit une norme très stricte lorsqu'il s'agit de poursuivre les criminels de guerre ou les auteurs de crimes contre l'humanité. Elle introduit une norme différente pour l'élément moral et donne à la notion d'ordre d'un supérieur une définition qui n'est pas celle qu'appliquent les autres tribunaux internationaux. La Cour suprême donne à l'erreur de fait un sens différent de celui que lui donnent les tribunaux internationaux. Cet arrêt introduit le moyen de défense fondé sur «un préjugé racial

Canada stopped prosecuting international criminals here because of the *Finta* decision and moved to revocation of citizenship and deportation. That was the lesson that the Canadian government learned from the *Finta* case, but it seems that it was forgotten when Bill C-40 was drafted. The drafters are setting up the same problem all over again.

I appreciate that the government has legislation in the works that would propose overcoming the *Finta* decision by amending the Criminal Code. However, I submit that it does not make much sense to create this problem, even temporarily, by legislating Bill C-40 and allowing people to raise *Finta*-like defences in extradition proceedings to international tribunals until such time as the Criminal Code is amended.

That is a brief, introductory run-through of some of our concerns. We will be pleased to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: You want a different clause for extradition as opposed to surrender. If I understand your argument, this is because the Treaty of Rome is relatively recent. I gather that Bill C-40, in your opinion, does not take care of this situation. In other words, we are in a hurry, but we should try to rectify the problem now and not wait for another bill. That is an interesting point of view.

You are strongly in favour, I am sure, of the international courts and penal courts. What do you not agree with in this bill on the distinction between the two? We may have two or three ideas in the same clause. However, what is the exact substance of the amendment you have in mind? Is it just meant to separate the two definitions, or is it much more substantial than that?

Mr. Matas: There would be two definitions, but also two different regimes. For extradition, one would go through the regime in the bill, subject to the changes on refugees and the death penalty.

Senator Beaudoin: You do not have a problem with that.

Mr. Matas: There is no problem with the regime in the bill, except with respect to the death penalty and refugees.

With respect to surrender, we would like to have a much different regime, where we would not go through the same checklist. There would not be a double criminality test or a specialty test.

Obviously, there would need to be a test to see if an individual had been previously convicted. However, that would be for the tribunal to determine, not the minister.

fondé sur une croyance honnête» qui permet à l'accusé de démontrer qu'il n'avait pas l'intention requise dans le cas des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. C'est ce qu'a décidé la cour dans l'affaire *Finta*. Cela veut dire que tous les criminels de guerre, ou presque, pourraient utiliser ce moyen de défense pour éviter d'être remis à un tribunal international.

Le Canada a cessé de poursuivre les criminels internationaux après l'arrêt *Finta* et a plutôt choisi de retirer la citoyenneté canadienne à ces personnes et de les déporter. C'est la leçon qu'a tirée le gouvernement canadien de l'arrêt *Finta* mais il semble que cette leçon ait été oubliée lorsqu'on a rédigé le projet de loi C-40. Les rédacteurs de ce texte n'ont pas pris les moyens qu'il fallait pour éviter que ce problème ne se repose.

Je sais bien que le gouvernement est en train de préparer des modifications au Code criminel qui ont pour but de renverser l'arrêt *Finta*. Je pense toutefois qu'il est tout à fait inutile de créer un tel problème, même s'il ne doit être que temporaire, en adoptant le projet de loi C-40 et en permettant que l'on invoque des moyens de défense fondés sur l'arrêt *Finta* dans les instances d'extradition en attendant que le Code criminel soit modifié.

Je vous ai donné un exposé rapide et concis de nos principales préoccupations. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Vous souhaitez qu'un article traite de l'extradition et un autre de la remise. Si j'ai bien compris votre argument, c'est parce que le traité de Rome est relativement récent. J'en conclus que vous estimez que le projet de loi C-40 ne tient pas compte de cette situation. En d'autres termes, nous devons agir rapidement et essayer de rectifier le problème maintenant sans attendre que l'on adopte un autre projet de loi. Voilà un point de vue intéressant.

Vous êtes un ardent partisan, j'en suis convaincu, des cours internationales et des tribunaux criminels. Quels sont les aspects du projet de loi qui vous semblent ne pas respecter la distinction entre ces deux choses? Il est possible que l'on retrouve deux ou trois idées dans le même article. J'aimerais toutefois savoir quel genre exact d'amendement aimeriez-vous voir adopter? S'agit-il uniquement de prévoir deux définitions ou faudrait-il faire davantage?

Mr. Matas: Il y aurait deux définitions mais également deux régimes différents. Pour l'extradition, on pourrait retenir le régime décrit dans le projet de loi, en le modifiant pour ce qui est des réfugiés et de la peine capitale.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne vous fait pas problème.

Mr. Matas: Le régime décrit dans le projet de loi nous convient parfaitement, sauf pour ce qui est des réfugiés et de la peine capitale.

À l'égard de la remise, nous aimerions que l'on crée un régime très différent, qui ne s'appuierait pas sur les mêmes critères. On ne retiendrait pas, par exemple, le principe de la double incrimination ni la règle de la spécialité.

Bien évidemment, il faudrait vérifier si la personne en question a déjà été condamnée. Ce serait toutefois au tribunal de se prononcer et non pas au ministre.

There would need to be a test of the adequacy of the proceedings. We do not have in the current extradition regime — which I suppose is appropriate — an independent determination of the adequacy of the proceedings in Canada. It is assumed that they are adequate. The international tribunals say that they can step in if the proceedings are inadequate. They decide, and we need such a test. It is a different set of criteria for surrender than for extradition.

Senator Beaudoin: They are substantially different, then.

Mr. Matas: Yes, they are substantially different.

Senator Beaudoin: Yesterday, we discussed for at least 30 minutes the question of the death penalty. It was pointed out that we never know whether a person extradited to the United States, for example, will be executed or not. However, do we need to take that chance? If the person may face the death penalty, we should say no?

Mr. Matas: That is not the position. Our extradition treaty with the United States provides that we have the right to request that the death penalty be neither sought nor imposed, as a condition for requesting extradition. That is part of the model extradition treaties signed by states around the world.

Every time Canada has made that request to the United States in the past, the United States has acceded. In order to get this person, they accede to the request not to seek the death penalty.

Senator Beaudoin: That is no problem.

Mr. Matas: That is my view. Historically, it has not been a problem. We do not keep the person here and the person does not get off. All we do is make the request. We are saying that the bill should require the government to make the request that all the treaties allow the government to make.

Mr. Clark: The discretion given to the minister to seek assurances that the death penalty will not be applied seems to be no longer appropriate, given that since last December, Canada no longer has the death penalty in any form at all. Canada is now in a position to join states such as Italy, which will automatically refuse extradition to a situation where the death penalty is likely. It is no longer a question of seeking assurances.

Senator Beaudoin: How can they make assurances, because the last word may be with the Supreme Court?

Mr. Matas: The first word is with the prosecutor. If the prosecutor does not seek the death penalty, it will never be imposed.

Senator Bryden: The Treaty of Rome has been signed by 70 countries.

Mr. Matas: Seventy-two, I believe.

Senator Bryden: It will only become an effective international document when it has been ratified by 60 states.

Was it signed two years ago?

Il faudrait également prévoir un contrôle du régime mis en place. Notre régime d'extradition actuel, qui est, je crois, satisfaisant, ne prévoit pas qu'une autorité indépendante soit chargée de déterminer si le mécanisme mis en place au Canada est équitable. Nous supposons qu'il est équitable. Les tribunaux internationaux affirment qu'ils peuvent intervenir lorsque le mécanisme utilisé n'est pas équitable. Ce sont eux qui décident et il faudrait prévoir un tel contrôle. On applique à la remise un ensemble de critères qui n'est pas celui qui est utilisé pour l'extradition.

Le sénateur Beaudoin: Ces critères sont très différents, alors.

M. Matas: Oui, ils sont très différents.

Le sénateur Beaudoin: Hier, nous avons parlé pendant presque une demi-heure de la peine de mort. On a fait remarquer que nous ne savons jamais si les personnes que nous extradons dans les États-Unis sont exécutées ou non. Devrions-nous vraiment courir ce risque? Si la personne risque la peine capitale, devrions-nous refuser de l'extrader?

M. Matas: Ce n'est pas vraiment la situation. Selon le traité d'extradition que nous avons conclu avec les États-Unis, nous avons le droit de demander, à titre de condition préalable à l'extradition, que la peine capitale ne soit ni demandée ni imposée. C'est une clause que l'on retrouve dans le modèle de traité d'extradition qui est utilisé par la plupart des États.

Chaque fois que le Canada a formulé une telle demande aux États-Unis, le gouvernement américain lui a donné suite. Il accepte de ne pas demander la peine capitale pour pouvoir juger cette personne.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est donc pas un problème.

M. Matas: C'est mon point de vue. Jusqu'ici, cela n'a pas été un problème. Nous ne gardons pas la personne au Canada et celle-ci est jugée. Il suffit de présenter une demande en ce sens. Nous estimons que le projet de loi devrait obliger le gouvernement à formuler une telle demande chaque fois que le traité que nous avons conclu nous permet de le faire.

M. Clark: Le pouvoir accordé au ministre de demander que la peine capitale ne soit pas imposée ne semble plus justifié, compte tenu du fait que depuis décembre dernier, le Canada a supprimé la peine de mort. Le Canada est maintenant en mesure de se joindre aux États qui, comme l'Italie, refusent automatiquement l'extradition lorsqu'il est probable que la peine de mort sera imposée. Il ne s'agit plus désormais de demander des garanties.

Le sénateur Beaudoin: Comment peuvent-ils donner des garanties puisque le dernier mot appartient à la Cour suprême?

M. Matas: Le premier mot appartient au poursuivant. Si le poursuivant ne demande pas la peine de mort, elle ne sera pas imposée.

Le sénateur Bryden: Le traité de Rome a été signé par 70 pays.

M. Matas: Soixante-douze, je crois.

Le sénateur Bryden: Il n'entrera en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par 60 États.

A-t-il été signé il y a deux ans?

Mr. Matas: This July, actually.

Mr. Clark: July 17, 1998 was the exact date.

Mr. Matas: It had 72 signatures quite quickly. There was a great deal of momentum behind this accord.

Senator Bryden: Since then, one state has ratified?

Mr. Clark: Senegal has ratified.

Senator Bryden: When is it anticipated that 60 states will have ratified the treaty?

Mr. Matas: You tell me when it is anticipated Canada will ratify the treaty.

Senator Bryden: I am asking a serious question. Are we talking two years, five years, 10 years?

Mr. Clark: Two years would be a minimum. I cannot see, even with much goodwill, that we could achieve that. It was hoped that this would be in place by December 2000, but that is unrealistic, in my view. We are looking at perhaps five years, and it could be even longer, depending on some states. Our neighbour to the south particularly has been opposed to many of the issues of the Rome Statute. Their role in either encouraging or dissuading states on moving forward with ratification is crucial. I anticipate a fairly long process of perhaps five years.

Senator Andreychuk: We were not able to achieve a time limit for ratification. It is only political will that will get us there, as opposed to some other accords, which include a time limit after which the deal is dead.

Senator Bryden: You take the position that Canada, because it took a lead in this, should anticipate this international treaty becoming effective in the next 10 years, and so should draft legislation in a manner that would be in compliance with a treaty which may or may not become effective.

Work on this bill, I take it, has been ongoing for a considerable period of time. Is it your position that Canada, or any state, should put on hold its domestic legal amendment and development whenever there is a possibility that an international agreement may come into effect?

Mr. Clark: I would turn that around and say that, first of all, the principles here are already well established. The existence of the two international tribunals speaks to the same principle. They are embedded in the Treaty of Rome and will not disappear. Hesitating to align legislation, when we have the opportunity to do it, with the provisions of the Rome Statute is saying in effect that we will hold back and see whether or not it comes into law.

I would turn the argument around and say that Canada, by moving in this direction — which is not a controversial action — is in fact showing leadership and trust in that international process. That is a fundamental point here.

Senator Bryden: There seems to be some controversy in the United States.

M. Matas: En juillet dernier, en fait.

M. Clark: Le 17 juillet 1998 pour être exact.

M. Matas: Il a recueilli 72 signatures très rapidement. Cet accord bénéficiait d'un large appui.

Le sénateur Bryden: Et depuis, il y en ait un qui l'a ratifié?

M. Clark: Le Sénégal l'a ratifié.

Le sénateur Bryden: Quand prévoit-on que le traité sera ratifié par 60 États?

M. Matas: Dites-moi à quelle date vous prévoyez que le Canada ratifiera le traité.

Le sénateur Bryden: Je pose cette question sérieusement. Cela va-t-il prendre deux, cinq ou dix ans?

M. Clark: Deux ans au minimum. Je ne vois pas comment nous pourrions y parvenir, même avec de la bonne volonté. On avait espéré que tout serait prêt pour le mois de décembre de l'an 2000, mais cela me paraît tout à fait irréaliste. Cela prendra peut-être cinq ans, et même davantage, selon les États. Notre voisin du sud en particulier s'oppose à plusieurs aspects du Statut de Rome. Le rôle qu'il va jouer soit en encourageant les États à ratifier ce statut ou en les en dissuadant sera crucial. Je prévois que ce processus va être assez long, peut-être qu'il va prendre cinq ans.

Le sénateur Andreychuk: Nous n'avons pas réussi à imposer un délai pour la ratification. Nous n'y parviendrons que s'il y a la volonté politique de le faire, à la différence de certains autres accords qui prévoient un délai à l'expiration duquel l'accord devient caduc.

Le sénateur Bryden: Vous pensez que, puisque le Canada a joué un rôle de leader dans ce domaine, il devrait prévoir que ce traité international entrera en vigueur d'ici 10 ans et qu'il devrait rédiger ce projet de loi de façon à ce qu'il respecte un traité qui entrera peut-être en vigueur à un moment donné.

Je crois que cela fait déjà très longtemps que l'on prépare ce projet de loi. Pensez-vous que le Canada, ou n'importe quel autre État, devrait renoncer à adopter des lois ou à les modifier chaque fois qu'il y a la possibilité qu'un accord international entre en vigueur?

M. Clark: Je retournerais cet argument et commencerais par vous dire que les principes dont il est question ici sont déjà bien établis. Le fait qu'il existe deux tribunaux internationaux montre que ces principes sont appliqués. On les retrouve dans le traité de Rome et ils ne vont pas disparaître. Si nous hésitons à aligner ce projet de loi, alors que nous avons l'occasion de le faire, sur les dispositions du Statut de Rome revient à dire que nous voulons marquer un temps d'arrêt et attendre que ce statut entre en vigueur.

Je retournerais cet argument et dirais que le Canada, s'il décide de choisir cette voie, qui n'est guère controversée, ferait preuve de leadership et montrerait qu'il a confiance dans l'évolution du droit international. C'est là un aspect essentiel.

Le sénateur Bryden: Cela semble soulever une certaine controverse aux États-Unis.

Mr. Matas: We do not need to change our law once the statute comes into effect. We need to change our law in order to ratify the statute. We cannot ratify the statute unless we are in a position to comply with it. With this bill, we cannot comply. We need subsequent legislation in order to ratify the statute. We want to be in a position to ratify as soon as possible, and by waiting for subsequent legislation on extradition, we could put ourselves years behind in the process.

We are not suggesting Bill C-40 be delayed or put aside. We are suggesting it be amended by the Senate now, but proceed at the same pace that it would have otherwise. As my colleague mentioned, we also need to do this because of existing treaties with the Rwanda statute and former Yugoslavia. It is not just for potential future statutes.

We must also keep in mind that 72 other countries are in the process of getting their legislation in shape so they can ratify. They are looking to see what Canada will do. If we are doing the wrong thing, there is potential that they will as well.

Senator Bryden: I understand the good model and the good world citizen aspect. Apart from the Treaty of Rome, are you saying a person could not be extradited or, to use your word, surrendered under this bill to one of the two tribunals that are currently functioning?

Mr. Matas: I am concerned that although the request could be made and we could start proceedings, because of the double criminality rule and the *Finta* case, the accused could use defences that would prevent them ever actually getting over there. That is the problem.

Senator Bryden: One of our first obligations is to uphold our own Constitution and our own Charter of Rights and Freedoms for citizens and people who are in Canada. It would seem to me that any of the defences that are available here come from either the Charter or the judgment of our Supreme Court — not an international court but our Supreme Court.

Would it not be the case that until that Supreme Court decision is affected by legislation of this Parliament, which I understand may occur, we would continue to err, if we err, on the side of ensuring that persons who may very well be Canadian citizens at this stage have full access to the protections of the Charter of Rights and Freedoms and the courts?

Mr. Matas: There is no conflict, the way I see it, between international human rights standards and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. They are basically the same standards. Canada uses international jurisprudence to interpret the Charter. The *Finta* case was not an application of the Charter; but an interpretation of the Criminal Code. Obviously, if it were an interpretation of the Charter, there would be nothing Parliament

M. Matas: Nous ne serons pas obligés de modifier notre droit lorsque le statut prendra effet. Nous serons obligés de changer notre droit pour pouvoir ratifier le statut. Nous ne pouvons pas ratifier le statut tant que nous ne sommes pas en mesure de le respecter. Avec ce projet de loi, nous ne pouvons le faire. Il faudra adopter un autre projet de loi pour pouvoir ratifier le statut. Il serait souhaitable d'être en mesure de ratifier ce statut le plus rapidement possible et en attendant un autre projet de loi sur l'extradition, nous risquons de retarder cette étape de plusieurs années.

Nous ne proposons pas de retarder l'adoption du projet de loi C-40, ni de le mettre de côté. Nous proposons au Sénat de le modifier maintenant sans changer quoi que ce soit au processus législatif normal. Comme l'a mentionné mon collègue, cela est également nécessaire à cause des accords que nous avons conclus au sujet du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie. Il ne s'agit pas uniquement des statuts qui pourraient être adoptés par la suite.

Il ne faut pas oublier qu'il y a 72 autres pays qui sont en train de modifier leur droit positif de façon à être en mesure de ratifier ce statut. Ces pays regardent ce que le Canada s'apprête à faire. Si nous donnons le mauvais exemple, il y a le risque que ces pays le suivent.

Le sénateur Bryden: Je suis sensible à l'importance de donner l'exemple et d'agir en tant que bon citoyen international. Si l'on met de côté le traité de Rome, affirmez-vous qu'avec ce projet de loi, il serait impossible d'extrader ou, pour utiliser votre terme, de remettre une personne à un des deux tribunaux qui existent à l'heure actuelle?

M. Matas: Il serait possible de présenter une demande d'extradition et de remise et nous pourrions entamer l'instance mais à cause du principe de la double incrimination et à cause de l'arrêt *Finta*, l'accusé pourrait utiliser des moyens de défense et mettre ainsi en échec le processus. Voilà le problème.

Le sénateur Bryden: Une de nos premières obligations est de respecter notre propre Constitution et notre propre Charte des droits et libertés à l'égard des citoyens et des personnes qui se trouvent au Canada. Il me semble que les moyens de défense que l'on peut invoquer ici sont ceux que prévoient la Charte ou la jurisprudence de notre Cour suprême, non pas celle d'une cour internationale, mais celle de notre Cour suprême.

Tant que la décision de la Cour suprême n'aura pas été modifiée par une loi adoptée par le Parlement, ce qui risque, je crois savoir, d'être le cas, nous allons continuer à favoriser, s'il s'agit bien de cela, les personnes qui sont le plus souvent des citoyens canadiens en leur accordant toutes les garanties prévues par la Charte des droits et libertés et les tribunaux, est-ce bien cela?

M. Matas: Il n'y a pas de conflit, d'après moi, entre les normes internationales en matière de droits de la personne et la Charte canadienne des droits et libertés. Il s'agit en fait pour l'essentiel des mêmes normes. Le Canada utilise la jurisprudence internationale pour interpréter la Charte. L'arrêt *Finta* ne concernait pas la Charte, mais le Code criminel. Bien évidemment, s'il s'était agi de l'application de la Charte, le

could do about it, because the Charter reigns supreme over Parliament.

Senator Bryden: I do not agree with that. It reigns supreme over Parliament but that does not mean there is nothing Parliament can do. We can do things that will come within the Charter.

Mr. Matas: We are not respecting human rights by somehow preventing international mass murderers from being brought to justice before international tribunals. That is a violation of human rights and a violation of Charter standards.

Senator Bryden: Under our laws, as I understand them, these are not mass murderers until it is proven that they are.

Mr. Matas: When you set up an international regime, it is for the international tribunal to conduct a trial. For Rwanda and Yugoslavia, we signed treaties agreeing to hand over the accused if requested. It is a direct violation of the treaty to refuse to surrender a person who may be guilty in a fair trial under the tribunal, but who, because of our own peculiarities in criminal law, may be let off if tried here.

Senator Bryden: I am concerned that as we move into one world court which governs our lives in many areas, there is a possibility of abuse of that system as well. As a Canadian citizen, I would like to believe that I have all of the rights that are provided for by our Charter and by our system of justice. Before I am delivered up to be handled there, I should have the opportunity to say that I am not the person they seek. They may think I am the person; they may have pictures, whatever. It is the old writ of *habeas corpus*. I have a right to the defences that are available to me under our Charter and under our system of laws.

Mr. Matas: We are not suggesting that the Charter should be amended. The Charter would remain and all the Charter defences would be available. The international court does not govern many areas of our lives.

Senator Bryden: Did you not say that in clause 44(1) there is a recitation which states that:

The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

(b) the request for extradition is made for the purpose of prosecuting or punishing the person by reason of their race, religion, nationality, ethnic origin...

That is the recitation of the Charter. Are you saying that the minister should not have that discretion?

Mr. Matas: We are saying that that power should exist, but as a matter of law, not discretion. It should exist in the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board.

Senator Bryden: You are saying it should be mandatory.

Parlement n'aurait pas pu la modifier, parce que la Charte s'impose au Parlement.

Le sénateur Bryden: Je ne suis d'accord avec vous. La Charte l'emporte sur le Parlement, mais cela ne veut pas dire que le Parlement ne peut rien faire. Nous pouvons prendre des mesures qui respectent la Charte.

M. Matas: Nous ne respectons pas les droits de la personne en empêchant que les auteurs de massacres commis à l'étranger soient traduits devant des tribunaux internationaux. C'est une violation des droits de la personne et des normes garanties par la Charte.

Le sénateur Bryden: D'après nos lois, si j'ai bien compris, ces personnes ne sont les auteurs de massacres que lorsque leur culpabilité a été établie.

M. Matas: Lorsque vous créez un régime international, c'est le tribunal international qui instruit le procès. Pour le Rwanda et la Yougoslavie, nous avons signé des traités qui nous obligent à remettre les accusés à ces tribunaux si nous recevons une demande en ce sens. Il serait directement contraire au traité de refuser de livrer une personne qui pourrait être déclarée coupable à la suite d'un procès équitable tenu par ce tribunal mais qui, à cause des particularismes de notre droit pénal, pourrait être acquittée si elle était jugée ici.

Le sénateur Bryden: Je crains que confier à un tribunal international le soin de gouverner de nombreux aspects de notre vie n'ouvre la porte à des abus. En tant que citoyen canadien, j'aime à croire que je peux exercer tous les droits qui me sont accordés par la Charte et par notre système judiciaire. Avant d'être remis à ce genre de tribunal pour être jugé, j'aimerais avoir la possibilité d'affirmer que je ne suis pas la personne que ce tribunal recherche. Certains pensent peut-être que c'est moi, ils possèdent peut-être des photographies. C'est le vieux bref d'*habeas corpus*. J'ai le droit d'invoquer les moyens de défense prévus par la Charte ou par notre système juridique.

M. Matas: Nous ne suggérons pas de modifier la Charte. La Charte demeurerait inchangée et l'on pourrait invoquer tous les moyens de défense qu'elle prévoit. La cour internationale ne régit pas de nombreux domaines de notre vie.

Le sénateur Bryden: N'avez-vous pas affirmé que le paragraphe 44(1) énonçait ceci:

Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que:

b) soit la demande d'extradition est présentée dans le but de poursuivre ou de punir l'intéressé pour des motifs fondés sur la race, la nationalité ou l'origine ethnique, la religion, les convictions politiques...

Ce sont les termes mêmes de la Charte. Affirmez-vous que le ministre ne devrait pas posséder ce pouvoir?

M. Matas: Nous affirmons que ce pouvoir devrait exister, mais que ce devrait être une obligation et non une faculté. Ce pouvoir devrait appartenir à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le sénateur Bryden: Vous dites qu'il devrait être obligatoire.

Mr. Matas: Yes, according to the refugee convention.

The Chairman: Under clause 44(1) it is mandatory; under clause 44(2), the minister may refuse.

Mr. Matas: It is not mandatory because there is the phrase "The Minister shall refuse...if the minister is satisfied that..." All we are looking for in clause 44(1) is the minister's satisfaction, not the actual requirement that the substantive provisions be complied with.

If you look at the Immigration Act, once someone has refugee protection, they cannot be returned, period. It is not whether the minister or the refugee division is satisfied. It becomes a legal determination. The test is one of correctness right now, according to the law.

Senator Beaudoin: There is no discretion, then.

Mr. Matas: There is no discretion, but this proposed legislation involves discretion.

Senator Bryden: Rather than tearing clause 44 apart, an amendment could state that, "The minister shall refuse to make a surrender order under surrender (a) and (b)."

Mr. Matas: The problem is clause 96.(14), which amends section 69.1 of the act by adding subclause (14). Subclause (14) takes the issue out of the hands of the refugee division and clause 44 puts it into the hands of the minister. We are saying, "Get the minister out of this and leave it where it was originally."

Senator Pearson: I am following up on Senator Bryden's question. We are faced with a couple of issues. Except for Senator Andreychuk and yourselves, no one in this room has made a deep study of the Statute of Rome. We are not entirely sure what kinds of things have been built into that treaty that might be problematic for us. We are looking at a bill here in consequence of something that we have never studied. I have some concerns about that, because the last time I looked at it, there were some things about the Young Offenders Act with which I was not entirely comfortable. I do not know how they were dealt with, but there were some implications that a 17-year-old who had been the leader of a group that had massacred others might be held just as responsible as the 18- or 19-year-old. That was the last time I looked at that issue. If that is the case, then that would be in contradiction to our own youth justice system. The issue may have been fixed. However, unless we have had the opportunity to study that, I do not see how we can actually hold off so much on this.

The second issue was on the question of ratification of treaties. Having been very deeply involved in the ratification of the UN Convention on the Rights of the Child, I know Canada never ratifies immediately, particularly when dealing with criminal law, because one must deal with the provinces. We cannot set examples and we must explain why we cannot. It does not work unless you have the provinces on board.

M. Matas: Oui, conformément à la convention sur les réfugiés.

La présidente: Aux termes du paragraphe 44(1), il s'agit d'une obligation; aux termes du paragraphe 44(2), il s'agit d'une faculté.

M. Matas: Ce n'est pas obligatoire parce que la disposition énonce «Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que...» Ce dont parle le paragraphe 44(1), c'est du fait que le ministre doit être convaincu; cette disposition n'exige pas que l'on respecte les dispositions matérielles.

Selon la Loi sur l'immigration, lorsqu'une personne se voit reconnaître le statut de réfugié, elle ne peut être renvoyée dans son pays, cela est définitif. Il ne s'agit pas de savoir si le ministre ou la section du statut est convaincu. Cela devient une décision juridique. Le critère est purement juridique.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y a pas de discrétion dans ce cas.

M. Matas: Il n'y a pas de discrétion mais avec ce projet de loi, il y en a.

Le sénateur Bryden: Plutôt que de chambouler l'article 44, l'amendement pourrait énoncer ceci: «Le ministre refuse l'extradition dans les cas a) et b).»

M. Matas: Le problème est le paragraphe 96.(14) qui vient modifier l'article 69.1 de la loi en lui ajoutant le paragraphe (14). Cette disposition a pour effet de soustraire cette question de la section du statut de réfugié et l'article 44 a celui de la confier au ministre. Nous disons ceci: «Laissons le ministre à l'écart de tout ceci et laissons cette décision à l'autorité compétente initialement.»

Le sénateur Pearson: Je poursuis le sujet abordé par le sénateur Bryden dans sa question. Nous faisons face à un certain nombre de problème. Le sénateur Andreychuk et vous-même sont les seules personnes dans cette salle qui aient une connaissance approfondie du Statut de Rome. Nous ne savons pas très bien quels sont les aspects de ce traité qui pourraient soulever des problèmes. Nous examinons un projet de loi en fonction d'un document que nous n'avons jamais étudié. Cela m'inquiète quelque peu, parce que la dernière fois que j'ai examiné la Loi sur les jeunes contrevenants, j'ai découvert des choses qui ne me paraissaient pas tout à fait acceptables. Je ne sais pas comment ces aspects ont été réglés mais d'après certaines dispositions, un jeune de 17 ans qui était le chef d'un groupe qui avait tué d'autres jeunes pourrait être tenu d'assumer la même responsabilité qu'un jeune de 18 ou 19 ans. C'est ce que j'ai compris la dernière fois que j'ai examiné cette question. Si c'est bien le cas, cela serait contraire à notre propre système de justice pour les jeunes. Cet aspect a peut-être déjà été réglé. Néanmoins, nous n'avons pas eu la possibilité d'étudier cette question et je ne vois pas comment nous pourrions accepter toutes ces modifications.

La deuxième question portait sur la ratification des traités. J'ai participé de très près à la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et je sais que le Canada ne ratifie jamais immédiatement les traités qu'il signe, en particulier, ceux qui touchent le droit pénal, parce qu'il faut consulter les provinces. Nous ne sommes pas en mesure de donner l'exemple et nous devons expliquer pourquoi. Nous ne pouvons rien faire sans les provinces.

Senator Andreychuk: I have a slight clarification. My reading of the Treaty of Rome is that it set out the principles and parameters of a court, but we are now entering phase two, where we will develop the court structures and administration.

I am a bit confused because you are saying that we should follow the same spirit. We cannot actually talk about how that court will function because we do not know that yet. I will be working on some committees that will make recommendations on the administration, the function and the operation of the courts. The two tribunals are doing that, but not the international court.

Mr. Matas: Obviously, if this bill were to be amended the way we propose, you could not right now add, as an entity at the end, the court, because it does not exist. All you could do is set up a regime that would apply to the two tribunals that do exist and then add the Treaty of Rome when it comes into force.

The other two tribunals exist now. This is not a hypothetical, future possibility. We will be in violation of those two treaties, which we have not only signed by ratified, if we enact this legislation. If, for whatever reason, at some point in the future, the criminal court that comes into being is problematic for the people around this table, or Canada as a whole, that tribunal does not need to be added. There is no reason why we should set up a legal regime here that puts us at a disadvantage because it is unresponsive, unable to comply, and oblivious to what is going on in the world.

Mr. Clark: There are problems with the Statute of Rome and Amnesty International pointed those out the day it was adopted. However, what is there is a set of fairly high principles and standards which will not change now. We are suggesting that Canada should put itself in a position to be able to relate to and uphold those same standards.

Sure, there will be other problems. The problem of ratification, to which Senator Pearson referred, is one that we struggled with on the convention against torture for exactly that same reason. It took two years for the provinces to come onside. The Convention on the Rights of the Child was one of the exceptions to the usual speed with which some of these things move.

Senator Pearson: That was not done until the end of 1991, two years from the time it was first introduced.

The Chairman: In order to clarify Senator Pearson's concern, I point out that this bill enables the minister to add to it. When the Treaty of Rome is ratified by Canada, the minister will be able to add it without coming back to Parliament again. Your basic point is that there should be two regimes, not one.

Senator Grafstein: I believe that what you are proposing and what we heard from the witnesses on behalf of the government yesterday are quite materially different. Let me see if I can sum up

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais obtenir une précision. Si j'ai bien compris le traité de Rome, celui-ci fixe les principes et les paramètres de la cour, mais nous abordons maintenant la deuxième étape, au cours de laquelle ce sont les structures et l'administration de la cour qui vont être mises en place.

Je ne comprends pas très bien lorsque vous dites que nous devrions conserver le même esprit. Il serait difficile de parler du fonctionnement de la cour parce que nous ne savons pas encore quelle forme elle aura. Je vais faire partie d'un comité qui présentera des recommandations au sujet de l'administration, du fonctionnement des tribunaux. Les deux tribunaux fonctionnent déjà, mais pas la cour internationale.

M. Matas: Je reconnais que si l'on modifiait ce projet de loi dans le sens que nous proposons, il ne serait pas possible d'ajouter immédiatement dans l'annexe le nom de cette cour à titre d'entité parce qu'elle n'existe pas encore. L'on pourrait mettre sur pied un régime qui s'appliquerait aux deux tribunaux qui existent à l'heure actuelle et ajouter ensuite le traité de Rome, une fois entré en vigueur.

Mais ces deux autres tribunaux existent déjà. Ce n'est pas une simple possibilité, ni une hypothèse. Nous allons violer ces deux traités, que nous avons non seulement signés mais ratifiés, si nous adoptons ce projet de loi. Si pour une raison ou une autre, la cour criminelle telle que constituée ne convient pas aux gens qui sont assis autour de cette table ou à l'ensemble du Canada, rien ne les obligera à ajouter à cette annexe le nom de ce tribunal. Il n'y a aucune raison qui nous oblige à mettre sur pied un régime juridique qui nous place dans une situation difficile parce qu'il est mal adapté aux règles internationales et qu'il n'en tient pas compte.

M. Clark: Le Statut de Rome soulève certains problèmes, qu'Amnistie Internationale a d'ailleurs signalés le jour où il a été adopté. Cependant, il y a une entente sur un ensemble de principes et de normes d'un bon niveau, et cela ne changera pas. Nous proposons que le Canada adopte une position qui lui permettra de mettre en oeuvre et de respecter ces mêmes normes.

Bien sûr, il y aura d'autres problèmes. Le problème de la ratification, auquel le sénateur Pearson a fait allusion, nous le connaissons bien, nous l'avons vécu pour la Convention contre la torture pour la même raison. Il a fallu deux ans pour convaincre les provinces. La Convention relative aux droits de l'enfant a été une exception, parce qu'habituellement les choses avancent plus lentement.

Le sénateur Pearson: Elle n'a pas été ratifiée avant la fin de l'année 1991, deux ans après sa présentation initiale.

La présidente: Si je peux répondre à la question de le sénateur Pearson, je signalerais que le projet de loi permet au ministre de le compléter. Lorsque le Canada aura ratifié le traité de Rome, le ministre pourra ajouter cela au projet de loi sans avoir à en saisir de nouveau le Parlement. Votre critique essentielle est qu'il devrait y avoir deux régimes et non pas un seul.

Le sénateur Grafstein: Il existe une différence assez sensible entre ce que vous proposez et ce que nous ont dit les représentants du gouvernement hier. Je vais essayer de résumer leur position et

their position and get you to respond to the issue of a two-track system, because that is what you are suggesting.

That has a certain siren appeal, and I might be convinced of its wisdom, but I wish to test the thesis in a moment. Before doing that, I want to understand your position with respect to the status of the Statute of Rome.

Are you saying that we have not conformed to the existing international treaties?

Mr. Clark: That is right.

Senator Grafstein: With respect to the Treaty of Rome, you are suggesting that the same principles of non-conformance to existing treaties would most likely apply to the Treaty of Rome, as and when we ratify. That is to say, this is not a prior ratification.

This is, in effect, conforming to existing law, and you are assuming the same standards will apply to the two-track system, if you will, as and when it applies. We heard yesterday from the witnesses that their intention was, once there was ratification, to come back and review this bill, among others. Are you saying that really there is not an inconsistency between the two positions?

Mr. Matas: It is a matter of timing more than anything else.

Senator Grafstein: Let me test the two-track system. As I say, it has an appeal for me but there remain some questions in my mind.

Let me use the example of Pinochet. We are saying that if you are subject to an international criminal court, you should be treated more expeditiously than if you are subject to a court of another state. The public policy rationale for that is that there is a higher order of public concern and moral importance related to international crimes than to domestic crimes.

Mr. Matas: Also a higher level of confidence, because we were one of the authors of these international tribunals. A foreign state's tribunal is its own creation. That is why we set up the protections in Canada. However, with all the international treaties, we were present with our negotiating positions, and we got more or less what we wanted because we signed, and in the case of the two international treaties, we ratified. This is not just someone else's creation. This is partly ours.

Senator Grafstein: Let me come back to the test of the theory for a moment. We have a fast track for crimes of international magnitude as opposed to domestic ones. Take the Pinochet case. Difficult cases sometimes lead to bad law and sometimes to good law. Pinochet is involved in an extradition matter, not to an international court, but in effect, to another state. Is there not a symmetrical difficulty in terms of promoting a two-track system for the international courts when crimes against humanity are part of the domestic legislation in many states and can be prosecuted in Canada, the United States, the U.K.? If they chose, they could seize jurisdiction, as I understand it, and in fact prosecute Pinochet if he fitted the crimes against humanity definition. I will not get into the particular definitions.

vous demander votre avis sur un régime à deux vitesses, parce que c'est bien cela que vous proposez.

Un tel système paraît tentant, et je pourrais être facilement convaincu de son intérêt, mais je reviendrais sur cet aspect dans un moment. Avant de le faire, j'aimerais savoir quelle est votre position au sujet du Statut de Rome.

Affirmez-vous que nous ne respectons pas les traités internationaux existants?

M. Clark: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Pour ce qui est du traité de Rome, vous soutenez que la question de la conformité aux traités en vigueur va très probablement se poser quand nous serons prêts à ratifier le traité de Rome. Cela veut dire que nous ne sommes pas en train de nous prononcer sur la ratification de ce traité.

Ce projet est en fait conforme au droit en vigueur et vous tenez pour acquis que l'on va appliquer les mêmes normes à un régime à deux vitesses, si je peux m'exprimer ainsi, lorsqu'il sera mis sur pied. Les témoins nous ont déclaré hier qu'ils avaient l'intention, une fois le traité ratifié, de revoir ce projet de loi, notamment. Affirmez-vous qu'en fait ces deux positions ne sont pas incompatibles?

M. Matas: C'est surtout sur la façon de procéder.

Le sénateur Grafstein: Revenons à ce système à deux vitesses. Comme je l'ai dit, je le trouve intéressant mais il y a encore dans mon esprit des questions qui ne sont pas résolues.

Prenons l'exemple de Pinochet. La personne qui relève d'une cour criminelle internationale doit être traitée plus rapidement que si elle relève du tribunal d'un autre État. La raison en est que les crimes internationaux par opposition aux crimes nationaux sont plus graves sur le plan moral et qu'ils préoccupent davantage la communauté internationale.

M. Matas: Et nous faisons également davantage confiance à ces tribunaux, parce que nous avons été un des instigateurs des traités portant création, de ces tribunaux internationaux. C'est l'État étranger qui crée ses propres juridictions. C'est pourquoi nous avons des protections au Canada. Mais pour tous ces traités internationaux, nous avons présenté notre position et nous avons obtenu à peu près ce que nous voulions parce que nous les avons signés et dans le cas de ces deux traités internationaux, nous les avons ratifiés. Ce n'est pas une entité qui a été créée par d'autres. C'est en partie la nôtre.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi d'essayer de valider cette théorie. Nous avons une procédure accélérée pour les crimes d'envergure internationale, par opposition aux crimes nationaux. Prenons l'affaire Pinochet. Les affaires délicates sont parfois à l'origine de bonnes règles de droit et parfois de mauvaises. Dans le cas de Pinochet, il s'agit d'une extradition, non pas en vue de le remettre à une cour internationale mais en fait à un autre État. Ne vous paraît-il pas délicat de préconiser un mécanisme à deux vitesses pour les tribunaux internationaux alors que les crimes contre l'humanité sont sanctionnés par les lois internes de nombreux États et peuvent donner lieu à des poursuites au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni? Si ces pays le décidaient, ils pourraient exercer leur pouvoir dans ce domaine, si

Now we have a situation where we have a fast track in Canada. However, let us say Pinochet redux shows up in Canada. In fact, he would have the slower track, even though he is an alleged international criminal, because he is not being tracked to the international court. Does that not bring the system of justice into some disrepute if we are treating people accused of the same crime differently by virtue of the place where we are sending them for adjudication?

Mr. Matas: I believe you must look at the difference of place. An international tribunal is a different entity from a national tribunal, and it is not just a different place. It has higher status and agreed standards. It is not as if we are shortcutting the issues. We are saying the tribunal will decide those issues instead. It is not that they will never be decided. We have said, "We will leave it up to you to decide." Then the question is: Does that make sense as a matter of policy? I would submit it does because we wish to give a higher status to international tribunals. We wish to encourage their creation and their use. The reason for that is, when you're dealing with international crime, the crime is against all humanity.

The trouble with sending Pinochet to Spain or Holland, which has also made an extradition request, is that those requests arise as a result of crimes against their nationals. What Pinochet, or Pinochet redux, has done is not just a crime against Spain or Holland; it is a crime against all humanity, and we get that message across more clearly and more dramatically to the whole world by sending the person to an international tribunal. We are giving a higher status to an international tribunal than to a national one.

Senator Grafstein: In the Pinochet case, international courts have not seized jurisdiction, have they?

Mr. Matas: No, but you are hypothesizing a situation. The reason they have not is because the case does not apply to Rwanda or former Yugoslavia, and those are the only international tribunals currently in existence. When the International Criminal Court comes into being, it will only deal with future and not past crimes. It could deal with a future Pinochet; it could never deal with Mr. Augusto Pinochet.

Mr. Clark: The International Criminal Court will only deal with individuals of some significance. It will never deal with a large number of cases. Your question does raise the issue of the willingness of states to prosecute when individuals find themselves on their own territory. There has been some reluctance to do that, but a little bit of movement in that direction has occurred. The point that Mr. Matas was making is that we are acknowledging the severity and the gravity of those particular instances.

j'ai bien compris, et en fait poursuivre Pinochet pour autant que ses crimes constituent des crimes contre l'humanité. Je ne vais pas examiner les diverses définitions de cette notion.

Supposons que nous ayons une procédure accélérée au Canada. Disons, par exemple, que Pinochet se trouve au Canada. Ce serait le mécanisme plus lent qui s'appliquerait à lui parce que même si l'on prétend qu'il a commis des crimes internationaux, il ne va pas être remis à un tribunal international. Ne pensez-vous pas que le fait de traiter différemment la même personne accusée d'un même crime en raison de l'instance qui sera appelée à la juger ne risque pas de jeter le discrédit sur notre système judiciaire?

M. Matas: Je crois qu'il faut tenir compte des différences qui existent entre ces instances. Un tribunal international est tout à fait différent d'un tribunal national, ce n'est pas tout simplement une autre instance. Il jouit d'un statut plus élevé et applique des normes acceptées par tous. Ce n'est pas comme si nous voulions couper les coins ronds. Nous disons simplement que c'est le tribunal qui tranchera ces questions. Cela ne veut pas dire que ces questions ne seront pas examinées. Nous disons simplement: «Nous vous confions le soin de les trancher». Il faut alors se demander si cela est bon sur le plan des principes. Je prétends que oui parce que nous voulons renforcer le statut des tribunaux internationaux. Nous voulons encourager la création de ces tribunaux et leur utilisation. La raison derrière tout cela est que les crimes internationaux concernent l'ensemble de l'humanité.

Le problème que pose l'extradition de Pinochet vers l'Espagne ou la Hollande, qui a également présenté une demande d'extradition, est que ces demandes sont fondées sur les crimes qu'il a commis contre les ressortissants de ces pays. Ce que Pinochet, ou n'importe quel Pinochet, a commis, ce n'est pas un simple crime contre l'Espagne ou la Hollande; c'est un crime contre l'ensemble de l'humanité et cela est affirmé plus clairement et de façon plus dramatique au monde entier lorsque l'on remet cette personne à un tribunal international. Nous accordons un statut plus élevé à un tribunal international qu'à un tribunal national.

Le sénateur Grafstein: Les tribunaux internationaux n'ont pas été saisis de l'affaire Pinochet, n'est-ce pas?

M. Matas: Non, vous parlez d'une situation hypothétique. La raison pour laquelle cela n'a pas été fait, c'est que l'affaire ne concerne pas ni le Rwanda ni l'ex-Yougoslavie et que ce sont les deux seuls tribunaux internationaux qui existent à l'heure actuelle. Lorsque la Cour criminelle internationale siègera, elle jugera uniquement les crimes qui seront commis à l'avenir et non pas les crimes commis antérieurement. Elle pourrait juger un nouveau Pinochet mais elle ne pourra jamais juger M. Augusto Pinochet.

M. Clark: La Cour criminelle internationale jugera uniquement les cas d'une certaine importance. Elle ne sera jamais amenée à juger un grand nombre d'affaires. Votre question touche la volonté des États de poursuivre les individus qui se trouvent sur leur territoire. Les États ont été quelque peu réticents à le faire mais il existe également certains indices qui montrent que l'on va dans cette direction. Le point sur lequel M. Matas voulait insister est que c'est une façon de reconnaître la gravité de certains cas.

One of the benefits of, and even one of the intentions behind, the Statute of Rome is to ensure that states do address their own legislation and make it possible for them to take on their responsibilities with regard to international law. In the long term, I suspect that that may in fact be a much more positive benefit than the court itself.

Senator Grafstein: I wish to pursue some other issues.

One that you have raised again is that of appeal. You have referred us to clause 44(2), which states:

The Minister may refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that the conduct in respect of which the request for extradition is made is punishable by death under the laws that apply to the extradition partner.

You are saying that, rather than being discretionary, it should be mandatory.

Mr. Matas: Yes.

Senator Grafstein: It has great appeal, but I wish to test that theory.

The minister must make a very difficult decision when it relates to that provision, because as other senators have said, it is not clear whether the person being extradited, though possibly subject to the death penalty, may in fact be acquitted, or found guilty of a crime to which the death penalty does not apply. For instance, in some jurisdictions, there are still death penalties for very high crimes, treason or whatever. Again, lesser crimes may be exempt, and some are free of the death penalty. There are all kinds of gradations in various jurisdictions.

How does the minister satisfy himself if we take away his discretion completely by coming to some sort of determination? It sounds nice and it appeals to me, but when I think it through, I wonder if, by making it mandatory, are we, in effect, allowing the minister to get away with murder. Why? Because the minister does not need to think about it or exercise discretion or look at judicial facts or make a prejudgment. We are, in effect, allowing the minister to be irresponsible as opposed to being accountable to our domestic regime.

Do you follow my dilemma on this? Again, it is appealing, but when you cut through it, it may be counterproductive, in terms of our public policy, that this person should not be tried in the appropriate jurisdiction because there is a possibility — not a high probability but a possibility — that the death penalty may apply.

Mr. Matas: The death penalty does not apply unless it is requested by the prosecution. Our extradition treaties state that we can request the state that asks us for the person not to seek the death penalty.

The Chairman: In some cases, in some countries, the death penalty is mandatory, is it not?

Mr. Matas: It depends upon the level of the charge.

Un des avantages qu'offre le Statut de Rome, et c'est même une de ses raisons d'être, c'est qu'il va amener les États à utiliser leurs propres lois pour assumer leurs responsabilités à l'égard du droit international. À long terme, c'est peut-être cet aspect et non la création de la cour qui aura l'effet le plus marqué.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais revenir sur d'autres aspects.

Vous avez mentionné à nouveau la question de l'appel. Vous nous avez cité le paragraphe 44(2) qui énonce:

Il peut refuser d'extrader s'il est convaincu que les actes à l'origine de la demande d'extradition soient sanctionnés par la peine capitale en vertu du droit applicable par le partenaire.

Vous dites qu'au lieu d'accorder dans ce cas un pouvoir discrétionnaire, une simple faculté, cette disposition devrait en faire une obligation.

M. Matas: Oui.

Le sénateur Grafstein: Je trouve cela fort intéressant mais j'aimerais approfondir davantage cette théorie.

En vertu de cette disposition, le ministre doit prendre une décision très difficile parce que, comme les autres sénateurs l'ont dit, il est parfois difficile de savoir si la personne extradée bien qu'en principe passible de la peine de mort, va être acquittée ou condamnée pour un crime qui n'entraîne pas l'imposition de la peine capitale. Par exemple, dans certains pays, il y a encore la peine de mort pour les crimes très graves comme la trahison, notamment. Là encore, les crimes moins graves ne sont pas punissables de cette peine et dans d'autres pays, la peine de mort n'existe pas. La situation varie énormément d'un pays à l'autre.

Comment le ministre va-t-il pouvoir examiner le cas qui lui est soumis si nous lui retirons toute latitude dans ce domaine? Cela a l'air intéressant et cela me plaît mais à la réflexion, je me demande si, en rendant cette décision obligatoire, nous ne risquons pas de donner absolument carte blanche au ministre. Pourquoi? Parce que le ministre ne serait plus tenu d'exercer un pouvoir discrétionnaire, d'examiner les faits ou de prendre une décision. Nous lui demandons en fait d'agir de façon incontrôlée au lieu de rendre des comptes à notre système politique interne.

Voyez-vous le dilemme? Là encore, cela est intéressant mais en y réfléchissant bien, cela pourrait avoir l'effet contraire, sur le plan des principes généraux, il pourrait arriver qu'une personne ne soit pas jugée dans le pays où elle devrait l'être parce qu'il existe la possibilité, non pas une probabilité marquée mais une possibilité, qu'on lui inflige la peine de mort.

M. Matas: La peine de mort n'est infligée que lorsque la poursuite le demande. Nos traités d'extradition précisent que nous pouvons demander aux États requérants de ne pas demander la peine de mort.

La présidente: Dans certains cas, dans certains pays, la peine de mort est obligatoire, n'est-ce pas?

M. Matas: Cela dépend du type d'accusation.

Senator Grafstein: We are talking about variations among different states. We are trying to apply a general principle to states that have a mandatory penalty for high crimes and other penalties for lesser crimes. In the United States, for example, it is a patchwork of different variations. I take it you are saying that if a murder charge is the subject matter of the extradition, then it should not be discretionary and that the minister should not, in effect, extradite.

Mr. Matas: If the death penalty is mandatory.

Senator Grafstein: If the death penalty in that state is mandatory, is that right?

Mr. Matas: Yes.

Senator Grafstein: That is a little more helpful, as opposed to a blanket prohibition on the minister in cases involving the death penalty.

Mr. Matas: I would go beyond that. It is not just where the death penalty is mandatory. Where the death penalty is discretionary, then the minister should ensure the prosecutor or the requesting state will not ask for the death penalty. If they refuse to accede to that request, then there could also be a refusal.

I should like to deal with this notion of getting away with murder. If you have an offence with a mandatory death penalty, then obviously the state can reduce the charge to one that does not involve the death penalty, after which the extradition could proceed.

Senator Grafstein: You have referred to clause 44(1), which states in part:

The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied...

Subclause (b) is essentially a catalogue of Charter principles, is it not?

Mr. Matas: Yes.

Senator Grafstein: There are two things in there that bother me and I would like you to deal with them. This goes to the question of whether or not ministers have discretion to slow down the fast-tracking notion that you are proposing to us, on the issue of political opinion. In other words, the minister shall refuse to make a surrender order if the minister is satisfied that the request for extradition is made for the purpose of prosecuting for political opinion.

Is that not really broad and does it not give the minister very wide powers? How do you see that being exercised? It is a Charter notion. For example, consider the case of Pinochet. Let us assume for the moment that it goes to an international court as opposed to a domestic court, or even to another state. He will say, "This was my political opinion. I took these steps in defence of the state, to protect the sovereignty of the state against egregious attacks by people who were determined to undermine it. This is my political opinion."

Le sénateur Grafstein: Nous parlons de situations qui varient d'un État à l'autre. Nous essayons d'appliquer un principe général aux États où la peine de mort est obligatoire pour des crimes graves et qui prévoient d'autres peines pour les crimes moins graves. Aux États-Unis, les situations sont très diverses. Vous dites en fait que, lorsqu'on demande l'extradition d'un individu accusé de meurtre, le pouvoir du ministre ne devrait pas être de nature discrétionnaire et il devrait en fait refuser d'ordonner l'extradition de cette personne.

M. Matas: Dans les cas où la peine de mort est obligatoire.

Le sénateur Grafstein: Dans les cas où la peine de mort est obligatoire dans cet État, est-ce bien cela?

M. Matas: Oui.

Le sénateur Grafstein: Je trouve cette solution un peu plus acceptable, il ne s'agit pas de retirer au ministre tout pouvoir d'appréciation lorsque la peine de mort risque d'être infligée.

M. Matas: J'irais plus loin. Cela ne vaut pas uniquement pour les cas où la peine de mort est obligatoire. Lorsque la peine de mort est une possibilité, le ministre devrait obliger le poursuivant ou l'État requérant à s'abstenir de demander la peine de mort. Dans le cas d'un refus, l'extradition pourrait être elle aussi refusée.

J'aimerais revenir à cette idée de donner carte blanche au ministre. Lorsque l'infraction est punissable obligatoirement par la peine de mort, il est évident que l'État peut réduire l'accusation pour qu'elle n'entraîne pas la peine de mort, après quoi l'extradition pourrait procéder.

Le sénateur Grafstein: Vous avez parlé du paragraphe 44(1) qui énonce en partie:

Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu [...]

L'alinéa b) reprend en fait les principes énoncés dans la Charte, n'est-ce pas?

M. Matas: Oui.

Le sénateur Grafstein: Il y a là deux aspects qui me dérangent et j'aimerais que vous m'en parliez. Il s'agit de savoir le ministre a le pouvoir de bloquer le processus accéléré que vous proposez, lorsqu'il s'agit d'opinions politiques. En d'autres termes, le ministre est tenu de refuser de rendre une ordonnance d'extradition s'il est convaincu que la demande d'extradition résulte de poursuites fondées sur des convictions politiques.

Cela ne vous paraît-il pas trop large et cette disposition ne donne-t-elle pas au ministre des pouvoirs très vastes? Comment pensez-vous que ces pouvoirs seraient exercés? C'est une notion qui intéresse la Charte. Par exemple, prenez le cas de Pinochet. Supposons pour le moment qu'il va être jugé par une cour internationale et non un tribunal national, et qu'il ne sera pas envoyé dans un autre État. Il va dire: «C'était mon opinion politique. J'ai pris ces mesures pour défendre la sécurité de l'État, pour protéger la souveraineté de l'État contre les attaques de personnes qui voulaient le détruire. Voilà quelle est mon opinion politique sur ce sujet.»

Mr. Matas: The question then is: How do you determine that?

Senator Grafstein: We are giving ministers powers of refusal here. I do not quarrel with the political opinion provisions, but I wish to be fair as well to ensure that the minister has a discretion that is clear to him or her.

Mr. Matas: Presumably, this would be a delegated jurisdiction, and thus it would be a civil servant. This is not a trial. There may not be an interview. They may ask you to send in something in writing and then someone will look at it and that will be it. You will get an answer, yes or no, and there may not be reasons given. There is no right to counsel or to disclosure in the bill. There is nothing. It is like getting your driver's licence.

What we are saying is that this procedure should be judicialized, as it is now for refugee determination. At the moment, if you make a refugee claim, all these things are here, and then there are exceptions for war crimes, crimes against humanity, and serious non-political crimes. There is a whole jurisprudence about what a serious, non-political crime is.

In the example of Pinochet, what the courts have said is: Does the political dimension outweigh the criminal dimension? That is to say, is this a criminal act or an expression of political opinion? If many people are killed, normally the courts have said that this is basically a criminal act; the expression of political opinion is drowned or outweighed by the criminality. By taking it out of this judicial context and putting in the context of "the minister is satisfied," there is no scope for argument or for the building up of future jurisprudence. I accept the exception, but it should be placed in the context of being argued and decided legally.

Senator Grafstein: I come back to Senator Bryden's point. It is a question to which the government responded yesterday. The government took the position, based on two tracks, that in Canada we have worked very hard to establish a principle that each person shall be treated equally under the law. That is the principle and we accept it. What you are proposing is different treatment for different parties under the law.

We have heard the argument about two-tracking, but how do we resolve that systemic issue in terms of fairness and equity? It is appealing to accept the notion, and I was very much taken by this proposition yesterday. However, I am questioning myself now about whether or not we can leave, in the public's mind, the notion that Canadian citizens can be extradited under two sets of laws. The only differential between the two is the order of magnitude of the crime, something which is very valid, and the fact that it would go to an international tribunal as opposed to a sovereign state's proposition. I know that we can craft something legal under the Charter. I am not questioning the ability to draft differentiation. I accept that we can do that fairly. The question,

M. Matas: Il faut alors se demander comment il faut trancher cette question.

Le sénateur Grafstein: Nous donnons au ministre le pouvoir de refuser ce genre de demande. Je ne critique pas les dispositions qui concernent les convictions politiques mais je souhaite également qu'il soit clairement indiqué que le ministre possède un pouvoir discrétionnaire dans ce cas.

M. Matas: L'on peut penser que ce pouvoir sera délégué et qu'il sera exercé par un fonctionnaire. Il ne s'agit pas d'un procès. Il n'y aura peut-être même pas d'entrevue. Ils vont peut-être vous demander d'envoyer des documents, quelqu'un examinera le dossier et prendre la décision. Il y aura une réponse, oui ou non, réponse qui ne sera peut-être même pas motivée. Selon le projet de loi, l'intéressé n'a pas droit aux conseils d'un avocat ni à la communication de la preuve. Rien n'est prévu. C'est un peu comme le permis de conduire.

Nous disons qu'il faudrait judiciairiser cette procédure, comme c'est le cas actuellement pour la reconnaissance du statut de réfugié. À l'heure actuelle, lorsque l'on revendique le statut de réfugié, il y a toutes sortes de protections ainsi que des exceptions pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes graves de droit commun. Il existe toute une jurisprudence sur la notion de crime grave de droit commun.

Dans le cas de Pinochet, les tribunaux se sont posé la question suivante: l'aspect politique l'emporte-t-il sur l'aspect criminel? Ou plutôt, s'agit-il d'un acte criminel ou de l'expression d'une opinion politique? Lorsqu'il y a eu beaucoup de morts, les tribunaux ont habituellement affirmé qu'il s'agissait d'un acte criminel; l'expression d'une opinion politique cède le pas à l'aspect criminel. En soustrayant cette question de la compétence des tribunaux et en la confiant à l'appréciation du ministre, les parties ne peuvent présenter leurs arguments et cela empêche d'élaborer progressivement une jurisprudence. Je suis d'accord avec ces exceptions, mais elles devraient faire l'objet d'un débat judiciaire en fonction de principes juridiques.

Le sénateur Grafstein: Je reviens à la remarque du sénateur Bryden. C'était une question à laquelle le gouvernement a répondu hier. Sur la question d'un mécanisme à deux vitesses, le gouvernement a déclaré qu'au Canada, nous avions déployé beaucoup d'efforts pour faire reconnaître le principe de l'égalité devant la loi. C'est le principe en jeu ici et nous l'acceptons. Vous proposez que le droit permette de traiter différemment différentes personnes.

Nous avons entendu les arguments en faveur d'un système à deux vitesses mais comment rendre un tel système juste et équitable? Cette idée est très intéressante et j'ai beaucoup aimé cette proposition qui a été présentée hier. Je me demande toutefois aujourd'hui si nous pouvons reconnaître publiquement que les citoyens canadiens peuvent être extradés en fonction de deux séries de règles juridiques. La seule différence entre les deux est la gravité du crime, un aspect tout à fait valide, et le fait que la personne serait livrée à un tribunal international et non pas à un État souverain. Je sais que nous pouvons élaborer un système qui respecterait la Charte. Je reconnais qu'il est tout à fait possible de prévoir certaines différences dans un projet de loi. Je reconnais

however, is: How do we justify it in a public policy situation? Over and over again, we in the Senate say that everyone is equal under the law. It has become an architectonic of our society. How do we deal with this?

Mr. Matas: First, we are not necessarily talking about two different people, but potentially the same person under two different procedures. Second, equality deals with discrimination and not differentiation. The law is rife with differentiations. Legally, you are in a different position from me because you are a senator and I am not. I cannot complain of inequality in the law. The point is I am not discriminated against because you are a senator and I am not. The courts have dealt with this.

What we are talking about is difference in procedure and not difference in substance. If you go to different tribunals in different provinces, for instance, there are different courts of jurisdiction.

Senator Grafstein: Are you liking this to a summary conviction versus an indictable one?

Mr. Matas: That is another way of looking at it. The indictable procedure is more elaborate than the summary, and the accused cannot complain during the summary that he is discriminated against because his offence is less serious. You cannot say that people who are being surrendered to an international tribunal are part of a disadvantaged group, which is what you are dealing with under Charter equality, and that they are being discriminated against. Far from it. One can say right now that people who have committed the worst crimes against humanity have been able to get away with them most easily. It is easier now to bring a fugitive bank robber to justice than a fugitive mass murderer. We are trying to redress that imbalance by setting up an international tribunal which will take on these cases that domestic tribunals have refused.

Senator Joyal: I should like to return to the statement made previously, that if we pass this bill we are in violation of the international court in Rwanda and the former Yugoslavia. We must investigate the parameters of that statement. I do not want people to think we would pass something that would be in violation of two courts to which Canada has contributed, and has, in fact, initiated. Would you refine that statement?

As the chairperson said in opening our discussions today and yesterday, our role is to ensure that the legislation we adopt in Canada is in conformity with the Constitution and the Charter of Rights. I feel we must clarify that statement so people are not misled about the implications of the bill.

Mr. Matas: I gave some specific reference in the paper that I provided to the committee. Let me read you a paragraph from it:

The International Tribunal for the Former Yugoslavia Rules of Procedure and Evidence provides that the obligations regarding state cooperation laid down in the Statute of

également que cela peut se faire de façon équitable. La question que je me pose est la suivante: comment justifier cette différence devant la population? Les membres du Sénat ont toujours affirmé l'importance du principe de l'égalité devant la loi. C'est là un des piliers de notre société. Comment pouvons-nous régler cet aspect?

M. Matas: Tout d'abord, je dirais qu'il ne s'agit pas nécessairement de deux personnes différentes, mais de la même personne qui pourrait être visée par deux mécanismes différents. Deuxièmement, l'égalité s'oppose à la discrimination et non pas à l'établissement de différences. Le droit reconnaît toutes sortes de différences. Sur le plan juridique, vous êtes dans une position différente de la mienne parce que vous êtes sénateur et que je ne le suis pas. Je ne vais pas dire que cela est contraire au principe de l'égalité devant la loi. L'essentiel est que le fait que vous soyez sénateur et moi pas n'entraîne aucune discrimination à mon égard. Les tribunaux ont réglé ce genre de problème.

Nous parlons ici de différences sur le plan de la procédure et non pas sur le fond. Les tribunaux diffèrent d'une province à l'autre, et ils n'ont pas tous la même compétence.

Le sénateur Grafstein: Comparez-vous cela à la différence qui existe entre une infraction sommaire et un acte criminel?

M. Matas: C'est une autre façon de voir la chose. La procédure par voie de mise en accusation est plus complexe que la procédure sommaire et l'accusé ne peut se plaindre de faire l'objet de mesures discriminatoires parce que l'infraction qu'il a commise est moins grave. Vous ne pouvez dire que les personnes qui seront livrées à un tribunal international font partie d'un groupe défavorisé, parce que c'est de cela dont parle les dispositions de la Charte en matière d'égalité, et qu'ils font l'objet de mesures discriminatoires. C'est le contraire. L'on peut dire aujourd'hui que ce sont les personnes qui ont commis les pires crimes contre l'humanité qui s'en sont tirées le plus facilement. De nos jours, il est plus facile de traduire devant les tribunaux un cambrioleur en fuite que l'auteur d'un massacre. Nous essayons de redresser la situation en créant un tribunal international qui pourra entendre les affaires que les tribunaux nationaux se refusent à juger.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir à l'affirmation selon laquelle en adoptant ce projet de loi, nous ne respectons pas le statut des tribunaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie. Il y a lieu d'examiner les éléments de cette affirmation. Je ne voudrais pas que les gens pensent que le Sénat peut adopter un projet de loi qui est contraire aux textes établissant les deux tribunaux qui ont été en fait créés à l'initiative du Canada. Pourriez-vous préciser cette affirmation?

Comme la présidente l'a déclaré aujourd'hui et hier au début de nos travaux, notre rôle est de veiller à ce que les lois adoptées au Canada soient conformes à la Constitution et à la Charte des droits. J'estime qu'il nous faut préciser cette affirmation pour ne pas tromper les gens au sujet des répercussions de ce projet de loi.

M. Matas: J'ai fourni certaines références précises dans l'étude que j'ai remise au comité. Permettez-moi de vous lire un paragraphe:

Les règles de procédure et de preuve du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie énoncent que les obligations en matière de coopération entre États prévues par le

the Tribunal shall prevail over any legal impediment to the surrender or transfer of the accused or of a witness to the Tribunal which may exist under the national law or extradition treaties of the State concerned. The Registrar of the Yugoslav Tribunal drafted tentative guidelines for national implementing legislation. One guideline provides that the relevant state court shall approve the transfer of an arrested accused to the custody of the International Tribunal without resort to extradition proceedings.

The rules of the tribunal for the former Yugoslavia and the guidelines of the registrar say exactly what we are saying. I do not see how we could be more specific or more clear than that.

Senator Joyal: Let me understand it. Those two international courts, because they are mentioned in the bill, are in the same position as a state requesting extradition.

Mr. Matas: Exactly.

Senator Joyal: I asked the Department of Justice yesterday about dual criminality. We were told that the bill provides, in clause 3(2), a much broader definition of crime related to certain conduct. That would give the court the capacity for a much more expeditious dealing with a request from the Canadian minister than before. In other words, there is an element of flexibility in the proposed legislation. That is a major difference from the regime that we had before and it would certainly allow a greater efficiency of the new system. How can we say that we are in violation specifically of those two courts?

Mr. Matas: As I read to you earlier, it says, "without resort to extradition proceedings." This is an extradition proceeding, so that is a direct conflict. As well, it says the tribunal shall prevail over any legal impediment which may exist under national law. Our national law does not say anything about a court prevailing. According to this bill, our courts prevail, not the international courts, so that is another direct conflict.

Senator Bryden: The two international courts that are currently functioning have a geographic application.

Mr. Matas: That is true. The former Yugoslavia tribunal is obviously for the former Yugoslavia, and the Rwanda tribunal is for Rwanda.

Senator Bryden: Could there be a situation where one of those courts would apply to Canada?

Mr. Matas: Of course. We are talking about fugitive offenders, not people who commit crimes on our soil.

Senator Joyal: Suppose that there is a Yugoslavian officer here, an ex army officer, and that the international Yugoslavian court is requesting that that person be transferred to them. You say that, according to the guidelines published by the registrar of the court, that person should be immediately transferred to the court,

statut du tribunal l'emportent sur tout obstacle juridique à la remise ou au transfert de l'accusé ou d'un témoin au tribunal qui pourrait découler du droit national ou des traités d'extradition de l'État concerné. Le greffier du tribunal pour l'ex-Yougoslavie a élaboré un projet de lignes directrices applicables à la mise en œuvre de projets de loi nationaux. Une de ces lignes directrices prévoit que le tribunal compétent d'un État approuve la remise d'un accusé arrêté à la garde du tribunal international, sans recourir à la procédure d'extradition.

Les règles du tribunal pour l'ex-Yougoslavie et les lignes directrices du registraire disent exactement ce que je dis. Je ne vois pas comment l'on pourrait être plus précis ou plus clair que cela.

Le sénateur Joyal: Je veux comprendre cela. Les deux tribunaux internationaux dont vous venez de parler se trouvent occuper la même position qu'un État qui demande l'extradition, parce qu'ils sont mentionnés dans le projet de loi.

M. Matas: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: J'ai posé une question hier au représentant du ministère de la Justice au sujet de la double incrimination. On nous a dit que le projet de loi définissait, au paragraphe 3(2), de façon très large les crimes découlant des actes de l'intéressé. Cela permet au tribunal de traiter beaucoup plus rapidement qu'auparavant les demandes émanant du ministre canadien. En d'autres termes, le projet de loi introduit une certaine souplesse dans ce mécanisme. Cela constitue une différence importante par rapport au régime antérieur et va améliorer grandement l'efficacité du nouveau régime. Comment peut-on affirmer que ce projet de loi viole expressément les documents portant création de ces deux tribunaux?

M. Matas: Comme je vous l'ai lu tout à l'heure, on dit ceci: «sans recourir à la procédure d'extradition». Il s'agit là d'une procédure d'extradition, et il y a donc un conflit direct. En outre, le statut affirme que le tribunal doit l'emporter sur les obstacles juridiques que peut poser le droit national. Notre droit national ne parle absolument pas de la prépondérance de la décision d'un tribunal. D'après ce projet de loi, ce sont nos tribunaux qui ont le dernier mot, et non pas les tribunaux internationaux, voilà donc une autre source de conflit direct.

Le sénateur Bryden: Les deux tribunaux internationaux en existence actuellement exercent une compétence territoriale.

M. Matas: C'est exact. Le tribunal pour l'ex-Yougoslavie s'occupe en effet de l'ancienne Yougoslavie, et le tribunal pour le Rwanda du Rwanda.

Le sénateur Bryden: Pourrait-il arriver que l'un de ces tribunaux exerce ces pouvoirs à l'égard du Canada?

M. Matas: Bien entendu. Nous parlons de fugitifs, non pas de personnes qui ont commis des crimes sur notre sol.

Le sénateur Joyal: Supposons qu'un officier yougoslave se trouve ici, un officier de l'ex-armée yougoslave et que le tribunal international pour la Yougoslavie nous demande de lui livrer cette personne. Vous dites que selon les lignes directrices publiées par le greffier du tribunal, il faudrait transférer immédiatement cette

and according to this bill, that person would go through the extradition procedure. Did I state it correctly, or am I stretching it too far?

Mr. Matas: "Immediately" may be taking it a bit too far. I accept that a surrender regime is not just, "Here you are." A surrender regime must have some safeguards in place and the obvious one is identity. Is the person you are picking up the one that the tribunal has actually asked for? That must be determined here. Therefore there would be some procedures here, but they would be simplified. Many of the exceptions that would apply under extradition would not be there, while others would. There would be an initial determination here, but the final word would be with the tribunal and not with the Canadian courts.

Senator Joyal: Let us restrict ourselves to the two courts for the time being because they are the ones in operation and we must restrict our discussion in terms of immediate impact.

You say that we are not in conformity with those guidelines because a person would go through the extradition procedure, which is lengthier and has more safeguards and more opportunities for the person who is to be transferred to the court. Am I interpreting it correctly? The person might claim refugee status at the same time, for example.

Mr. Matas: Clause 44(2) is perhaps not the best example. I would say there are more opportunities for Canadians to say, "No, we will not hand you over," for instance, on the double criminality rule or the specialty rule or the jurisdictional rule or whatever. There are many arguments that can be made in Canadian extradition proceedings that, if they are successful, would put us in violation of the treaty.

Senator Joyal: When you appeared in front of the House of Commons committee, did you make that point?

Mr. Matas: With the House of Commons Justice Committee, we had the unfortunate circumstance of the chair having died very shortly after we made our submissions. It was a regrettable situation.

Senator Grafstein: Explain that to us. What happened?

Senator Joyal: I am sorry to pursue that. My point is, did you debate this important issue with the members in the other place when the bill was first introduced and debated?

Mr. Matas: Yes, I did. I spoke with the minister afterwards privately. She said that her officials were happy with the bill as it is.

As I understand it, it is basically as Senator Grafstein has said. The government wants to look at all the issues surrounding these international tribunals separately, at a later time, rather than do it now through this bill.

personne au tribunal et que selon ce projet de loi, il faudrait utiliser pour le faire la procédure d'extradition. Est-ce bien cela ou suis-je allé un peu trop loin?

M. Matas: Le mot «immédiatement» est peut-être un peu trop fort. Je reconnais qu'un mécanisme de remise n'est pas une simple courroie de transmission. Un tel régime doit comporter des garanties et la plus évidente se rapportant à l'identité de la personne recherchée. La personne visée est-elle bien celle dont le tribunal demande la remise? C'est ce qu'il faut déterminer. Il faut donc prévoir un certain mécanisme, mais qui peut rester simple. Une partie des exceptions applicables en matière d'extradition ne s'appliquerait pas dans ce cas, mais d'autres s'appliqueraient. Le gouvernement canadien prendrait la décision initiale, mais le dernier mot reviendrait au tribunal et non pas aux tribunaux canadiens.

Le sénateur Joyal: Limitons-nous pour le moment à ces deux tribunaux parce que ce sont ceux qui fonctionnent actuellement et nous devons limiter notre discussion à l'impact immédiat de ce projet de loi.

Vous dites que nous ne respectons pas ces lignes directrices parce que la demande visant une telle personne serait traitée conformément à notre procédure d'extradition, qui est plus lente et comporte plus de garanties pour la personne qui doit être remise au tribunal. Est-ce bien là votre argument? Cette personne pourrait, par exemple, revendiquer le statut de réfugié.

M. Matas: Le paragraphe 44(2) n'est peut-être pas le meilleur exemple. Je dirais qu'il existe davantage de possibilités que les Canadiens se refusent à livrer la personne au tribunal en se fondant, par exemple, sur le principe de la double incrimination, sur la règle de la spécialité, ou sur les règles applicables en matière de compétence. Il existe de nombreux arguments qui pourraient être présentés au cours d'une instance d'extradition canadienne qui, s'ils étaient retenus, nous amèneraient à violer ce traité.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes, avez-vous fait cette observation?

M. Matas: Pour ce qui est du comité de la justice de la Chambre des communes, il y a le fait que le président de ce comité est décédé peu après notre comparution. Nous nous sommes trouvés dans une situation tout à fait regrettable.

Le sénateur Grafstein: Parlez-nous en. Que s'est-il passé?

Le sénateur Joyal: Je suis désolé de revenir là-dessus. J'aimerais savoir si vous avez abordé cette importante question avec les représentants de l'autre endroit au moment où le projet de loi a été présenté et examiné pour la première fois?

M. Matas: Oui, je l'ai fait. J'ai ensuite parlé en privé avec la ministre. Elle m'a déclaré que ses fonctionnaires étaient satisfaits du projet de loi tel qu'il était.

Si j'ai bien compris, c'est pour l'essentiel ce que le sénateur Grafstein a mentionné. Le gouvernement souhaite examiner séparément, et plus tard, les questions que soulèvent ces tribunaux internationaux; il n'entend pas les régler au moyen de ce projet de loi.

They do not necessarily reject our concerns, but they propose a different timing from the one we are proposing.

Our quarrel, as I understand it — although it is really not for me to speak for them — is more a question of timing and process rather than substance. Our position is that now is the time rather than waiting until later.

Senator Joyal: I do not wish to appear obstinate, but you did not debate that specific point with the members of the other place?

Mr. Matas: I would like to think that I made the point and they understood it. It is for them to say whether that is so or not.

Senator Joyal: There is a difference, Mr. Matas. I have known you for many years.

Mr. Matas: Decades.

Senator Joyal: You have appeared at and contributed to many discussions on the Charter, and certainly we are very grateful to you for that. Perhaps we are doing something in this bill that is clearly in violation of what Canada has ratified or is bound to at this point. It is different from what we could be bound to in the future. Senator Bryden made that distinction very well.

We are not speaking about a hypothetical court. We are speaking about two courts specifically mentioned in the annex of this bill.

We must understand this argument because it may become the law of the land. It will be binding on all those who could appear before those courts. Are we not abiding by our international responsibilities?

Mr. Matas: That is our position.

I do not say this just to flatter the senators. I do feel that this debate has been more profound, more perceptive, and more analytic than in the House of Commons. That is why we have the Senate as a chamber of sober second thought.

The Chairman: We may ask you to go out and say that publicly in the papers.

Senator Grafstein: He has said that on CPAC, and I hope the Canadian audience is listening.

Mr. Clark: At the moment, we are in a coincidence of history, in a sense, in that the bill is not in place. If it were, then Amnesty International would be working to make the corrections that we are now trying to introduce. It is not so much a question of disputing whether we are in contravention of our obligations. We feel that the letter of the law, as it stands now, puts us in a position of not fulfilling those obligations sufficiently. The question of example, then, becomes relevant.

It may well be that in technical terms, we would end up having to transfer a Yugoslav colonel to the international tribunal. It may be feasible to do that, but we are not saying it would happen. We are saying that the standards and the processes to achieve that are

Le gouvernement ne rejette pas nécessairement nos remarques mais il propose un échéancier différent du nôtre.

Notre différend, si j'ai bien compris, quoiqu'il ne m'appartienne pas de parler en son nom, porte davantage sur des questions d'échéancier et de processus que de fond. Notre position est qu'il faut agir maintenant au lieu d'attendre.

Le sénateur Joyal: Je ne voudrais pas avoir l'air de trop insister mais avez-vous abordé ces questions avec les députés de l'autre endroit?

M. Matas: J'aime à croire que j'ai expliqué notre position et qu'elle a été comprise. Ce serait plutôt à eux de répondre à cette question.

Le sénateur Joyal: Il y a une différence, monsieur Matas. Je vous connais depuis des années.

M. Matas: Des dizaines d'années.

Le sénateur Joyal: Vous avez participé à de nombreuses discussions au sujet de la Charte et nous vous en sommes très reconnaissants. Il est possible que certains aspects de ce projet de loi ne respectent pas des documents que le Canada a déjà ratifiés ou des obligations qu'il est tenu de respecter. Cela est très différent des obligations que nous pourrions assumer à l'avenir. Le sénateur Bryden a fort bien signalé cette différence.

Nous ne parlons pas d'un tribunal hypothétique. Nous parlons des deux tribunaux qui sont expressément mentionnés dans l'annexe du projet de loi.

Il est important de comprendre cet argument parce que ce projet de loi peut devenir loi. Il liera alors toutes les personnes qui comparaissent devant ces tribunaux. Sommes-nous en violation de nos obligations internationales?

M. Matas: C'est notre position.

Je ne dis pas cela pour vous flatter mais j'estime que le débat que nous avons aujourd'hui est plus approfondi, plus analytique et plus détaillé que celui que nous avons eu devant la Chambre des communes. C'est pourquoi l'on dit que le Sénat est une Chambre de réflexion.

La présidente: Nous allons peut-être vous demander de répéter cela publiquement.

Le sénateur Grafstein: Il l'a déjà déclaré sur la CPAC et j'espère que les Canadiens regardent cette chaîne.

M. Clark: Nous nous trouvons en ce moment dans une situation particulière parce qu'en fait le projet de loi n'est pas encore adopté. S'il l'était, Amnesty Internationale essaierait d'y apporter les correctifs que nous vous demandons d'adopter. Il ne s'agit pas tellement de savoir si nous ne respectons pas nos obligations. Nous estimons que la lettre de la loi, telle qu'elle se lit actuellement, va nous empêcher d'assumer véritablement toutes nos obligations. C'est pourquoi il devient important de penser à l'exemple que nous offrons.

Il est possible qu'en théorie, nous puissions être obligés de livrer un colonel yougoslave à ce tribunal international. Il serait peut-être possible de le faire, mais nous n'affirmons pas que cela se produirait. Nous disons que les normes et la procédure

not the standards and processes that the framers of the Statute of Rome had in mind when they set this up.

Senator Joyal: Let us restrict ourselves, for the sake of the argument. Those two courts are well defined in the bill. Inasmuch as they are defined in the bill, we should try to abide by the guidelines of those courts. That is my understanding.

Mr. Clark: Until this bill becomes law, we could not transfer anyone to either of those tribunals under existing legislation. Already we are moving in the right direction. We are saying that we are not moving in exactly the right sort of direction.

Senator Joyal: Mr. Matas, you have written extensively on the issue, and you have studied it for many years. Are you satisfied that this bill is a major improvement over what currently exists? You state, in the premise of the document you circulated this morning, that only one war criminal has been extradited from Canada. Albert Rauca was extradited to West Germany in 1982. If this bill is implemented, will it be easier to seek to put war criminals in front of international courts?

Mr. Matas: I will repeat what Mr. Clark has just said. Up to now, there has been no legal regime of transfer to international tribunals. This bill at least does that. It may be a contorted regime, but at least the legal possibility is there, as it never was before.

We are not suggesting that this bill be held up in any way. On the contrary, Amnesty International has been pushing for this proposed legislation for years now. Ever since those tribunals came into existence, we have been pushing for this type of bill. We are happy to see it, but we would like to see it done in the right way.

The Chairman: You are asking us to set up a two-pronged approach. The first would be extradition, and the second would be an approach that met a much less stringent test.

How many cases before those two tribunals have gone through to fruition?

Mr. Matas: None have come from Canada. As you know, a Canadian judge, Louise Arbour, is the prosecutor for both of those tribunals.

The Rwanda tribunal was much slower getting off the ground and there have been a number of plea bargains and accepted sentences. There has been only one trial. With the tribunal on the former Yugoslavia, I think there have been about a dozen trials. I could not give you an exact number.

The Chairman: Until we see more of the results of the cases before these tribunals, is it not better to protect Canadian citizens through the more stringent requirements of extradition?

Mr. Matas: We are not necessarily dealing with Canadian citizens here. Presumably, most of these people would not be Canadian citizens.

applicables ne sont pas celles auxquelles les rédacteurs du Statut de Rome songeaient lorsqu'ils ont créé ceci.

Le sénateur Joyal: Limitons-nous aux deux tribunaux qui sont définis dans le projet de loi, pour les fins de cet argument. Dans la mesure où ces tribunaux figurent dans le projet de loi, nous devrions essayer de respecter les lignes directrices que ces tribunaux ont adoptées. Voilà comment je vois les choses.

M. Clark: Si ce projet de loi n'existait pas, les lois actuelles ne nous permettraient pas de remettre qui que ce soit à l'un de ces deux tribunaux. Nous allons effectivement dans la bonne direction. Nous disons simplement que la direction choisie n'est pas tout à fait la bonne.

Le sénateur Joyal: Monsieur Matas, vous avez beaucoup écrit sur ce sujet, que vous étudiez depuis des années. Pensez-vous que ce projet de loi représente une amélioration notable par rapport à la situation actuelle? Au début du document que vous avez distribué ce matin, vous affirmez qu'un seul criminel de guerre a été extradé par le Canada. Albert Rauca a été extradé vers l'Allemagne de l'Ouest en 1982. L'adoption de ce projet de loi aura-t-elle pour effet de faciliter la remise des criminels de guerre aux tribunaux internationaux?

M. Matas: Je vais répéter ce que M. Clark vient de dire. Jusqu'ici, il n'y avait pas de régime prévoyant la remise de certaines personnes aux tribunaux internationaux. Ce projet de loi a au moins pour avantage d'offrir cette possibilité. C'est peut-être un mécanisme complexe mais cette possibilité juridique existe désormais, alors qu'elle n'existait pas auparavant.

Nous ne proposons aucunement de retarder l'examen de ce projet de loi. Bien au contraire, Amnesty Internationale demande que l'on adopte un projet de loi de ce genre depuis des années. Nous demandons l'adoption d'un projet de loi de ce genre depuis que ces tribunaux ont été créés. Nous sommes heureux de voir ce projet, mais nous aimerions l'améliorer.

La présidente: Vous nous demandez d'instaurer un régime à deux volets. Le premier serait l'extradition et le second comporterait un mécanisme beaucoup plus souple.

Combien d'affaires soumises à ces deux tribunaux ont donné lieu à un jugement?

M. Matas: Aucune de ces affaires n'émane du Canada. Comme vous le savez, c'est un juge canadien, Louise Arbour, qui joue le rôle de procureur devant ces deux tribunaux.

Le tribunal pour le Rwanda a démarré ses activités très lentement et il a reçu un certain nombre de plaidoyers de culpabilité et d'acceptation de sentences. Il n'y a eu qu'un seul procès. Je crois que le tribunal pour l'ex-Yougoslavie a entendu une douzaine de procès. Je ne connais pas le nombre exact.

La présidente: Tant que nous ne saurons pas exactement sur quoi déboucheront les affaires dont sont saisis ces tribunaux, n'est-il pas préférable de protéger les citoyens canadiens grâce à la protection accrue qu'offre la procédure d'extradition?

M. Matas: Il ne s'agit pas nécessairement de Canadiens. L'on peut penser que la plupart de ces personnes ne seraient pas des citoyens canadiens.

The Chairman: We would be extraditing them from Canada, and so it is a question of protecting the rights of people within this country.

Mr. Matas: This extradition bill deals with anyone who is in Canada, including people who arrived here illegally with false papers and have no status or ties in the country. That is often the case when we are dealing with international murderers who are fugitives. They enter Canada with false papers and have no status here. The only thing that keeps them here is the legal proceedings. Why would we want to drag those out?

I would not say the test is less stringent. In fact we are saying that in both cases, the test is of equal stringency. The only difference is where the test is applied. The test of specialty and all these jurisdictional issues would nonetheless arise, but they would be decided by the tribunal alone and not by Canada.

The Chairman: We know from experience, though, that if these individuals were tried within Canada, we could trust our court system. I am saying that until we hear more results coming from these tribunals, perhaps we should not yet trust those court systems.

Mr. Matas: In a general way, that is a fair position. However, the way one demonstrates that position is by not signing, or by signing but not ratifying. You do not sign and ratify and then not comply. That is not the proper way to show you are waiting to see how things develop. Once we have signed and ratified, we are saying we trust them. Maybe that is a mistake, but that is our position internationally. I would urge us not to violate our legal obligations because we have developed some second thoughts.

The Chairman: We are in a Catch-22 situation with international tribunals.

Mr. Clark: I do not see it as a Catch-22 situation. However, your question does go to the heart of where Canada places itself with regard to the application of international law.

The process establishing international tribunals and the Statute of Rome has been a very careful one, which Canada has adhered to, and which now we need to make as strong as possible. Certainly there will be problems and difficulties. We are seeing some of them already. There is nothing to indicate that somehow or other the fundamental reasons for creating those entities have now disappeared. The argument that the United States puts forward, for example, that the International Criminal Court will somehow represent a potential threat to its citizens who may be guilty of war crimes in other countries, flies in the face of the very basis of international law itself, which requires that nations acknowledge the supremacy of those international courts. To do otherwise, is in fact to throw up our hands and say it is not working.

The Chairman: We run into international anarchy.

La présidente: Il s'agit de les extraditer du Canada et donc de protéger les droits des personnes qui se trouvent dans notre pays.

M. Matas: Ce projet de loi sur l'extradition s'applique à toutes les personnes qui se trouvent au Canada, y compris celles qui sont arrivées ici illégalement avec de faux papiers et qui n'ont aucun statut, ni aucun lien avec le Canada. C'est bien souvent le cas lorsqu'il s'agit de meurtriers internationaux en fuite. Ils entrent au Canada avec des faux papiers et n'ont aucun statut ici. La seule chose qui leur permet de rester au Canada, ce sont les recours judiciaires. Pourquoi vouloir prolonger ces recours?

Je ne dirais pas que le critère est moins strict. Je dirais en fait que ce critère est aussi strict dans les deux cas. La seule différence réside dans l'organe chargé de l'appliquer. La règle de la spécialité et toutes les questions de compétence pourraient être posées mais ce serait le tribunal seul qui les trancherait, et non le Canada.

La présidente: Nous savons toutefois par expérience que si ces personnes étaient jugées au Canada, nous pourrions faire confiance à notre système judiciaire. Je dis que nous devrions attendre de voir le genre de décision que vont prononcer ces tribunaux et que nous ne devrions peut-être pas leur faire encore confiance.

M. Matas: D'une façon générale, je comprends cette position. Logiquement, cette position devrait se traduire par un refus de signer, ou par un refus de ratifier un traité signé. Il ne faut pas signer et ratifier un traité pour ensuite le violer. Ce n'est pas la bonne façon d'indiquer que l'on attend de voir la façon dont évoluent les choses. Une fois que nous avons signé et ratifié un traité, cela revient à dire que nous faisons confiance à ces tribunaux. C'est peut-être une erreur, mais c'est la position que nous avons adoptée sur la scène internationale. Je ne souhaite pas nous voir violer nos obligations juridiques parce que nous voulons réfléchir davantage à ces questions.

La présidente: Nous nous trouvons dans un véritable dilemme par rapport à ces tribunaux internationaux.

M. Clark: Je ne crois pas que nous nous trouvions dans un dilemme. Votre question porte directement sur la place que le Canada entend occuper pour ce qui est de l'application du droit international.

Le Canada a adhéré au processus qui a permis de créer ces tribunaux internationaux et d'adopter le Statut de Rome; c'est un processus très lent qu'il convient maintenant de renforcer. Il est évident qu'il y aura des problèmes et des difficultés. Nous en découvrons déjà quelques-uns. Rien n'indique cependant que les raisons à l'origine de la création de ces entités ont maintenant disparu. L'argument mis de l'avant par les États-Unis selon lequel la Cour criminelle internationale représente un risque pour les citoyens américains qui ont commis des crimes de guerre à l'étranger est manifestement contraire aux fondements du droit international qui exige que les nations respectent la suprématie de ces tribunaux internationaux. Si l'on n'accepte pas ce principe, cela revient à ne rien faire et dire que cela ne fonctionne pas.

La présidente: Ce serait l'anarchie sur le plan international.

Senator Beaudoin: As a question of timing, you said we should not delay the bill, but you are proposing at least one or two amendments. I would like to know, because your contribution is very helpful, is that enough in your opinion? You suggest the questions of surrender and of extradition must be addressed through a clear-cut amendment to this bill. What else do you recommend?

Mr. Matas: Basically we have three amendments; the first one concerns surrender and extradition, the second one deals with the death penalty, and the third with refugees. Those three.

If I may follow up on the Catch-22 remark, the whole idea of Catch-22, which is from a Joseph Heller novel, is that you set up a requirement that cannot be fulfilled. Here is a requirement we can fulfil. It is just a matter of our deciding to do it. I do not see a Catch-22 here at all.

Senator Joyal: On your point about the Treaty of Rome, again, I am puzzled by the impression we are creating. I do not wish to leave Canadians who will read our proceedings, or listen to our debate this morning, under the impression that Canada took the initiative of promoting the international court as described in the Treaty of Rome, but we did not really have the time to look into what we would change in our national legislation. We thought it was a good idea that we should promote, and one day we would reflect on the impact of that initiative on our domestic legislation. I do not believe we do things like that.

I feel that when the Minister of Foreign Affairs, in cooperation with the Department of Justice, takes the initiative internationally to promote such an important change, which implies a surrender of sovereignty, in terms of criminal legislation, to an international court, they must have studied the implications for our domestic legislation.

We do not have here today the representative of the Foreign Affairs department, although he was here yesterday. However, my question is, what studies has the Department of Justice, in cooperation with the Foreign Affairs department, done before promoting that initiative, because a student in law would know that that would have implications domestically. They would have made a study of the impact, of how we must re-adapt our criminal legislation to at least be in conformity with the idea we are promoting and leading internationally. Those very questions become immediately significant, once you start to discuss ratification.

Do you not think that there must be a report somewhere?

The Chairman: That may be a question to ask when the minister appears before us with her officials. It is not really fair to ask these gentlemen that question.

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est de l'échéancier, vous dites qu'il ne faudrait pas retarder l'adoption du projet de loi, mais vous proposez qu'on lui apporte au moins une ou deux modifications. J'aimerais savoir si cela suffirait d'après vous, parce que j'ai trouvé votre contribution fort utile? Vous dites qu'il faudrait modifier ce projet de loi pour respecter la différence qui existe entre la remise et l'extradition. Quelles sont vos autres recommandations?

M. Matas: En fin de compte, nous proposons trois amendements; le premier touche les notions de remise et d'extradition, le deuxième la peine de mort et le troisième les réfugiés. Voilà nos trois recommandations.

Si je peux revenir sur la question d'un dilemme, il y a un dilemme lorsqu'un pays accepte une obligation qu'il ne peut respecter. Il s'agit ici d'une obligation que nous pouvons respecter. C'est simplement à nous de décider de le faire. Je ne vois pas qu'il y ait là un dilemme.

Le sénateur Joyal: Pour revenir au traité de Rome, je dois dire que je ne comprends pas très bien l'impression que nous voulons créer. Je ne voudrais pas que les Canadiens qui vont lire le procès-verbal ou ceux qui suivent nos travaux ce matin aient l'impression que le Canada a pris l'initiative de demander la création d'une cour internationale comme celle que crée le traité de Rome, mais qu'il n'a pas eu le temps d'examiner ce qu'il faudrait changer dans son droit interne. Ce tribunal nous a paru être une bonne idée et nous nous sommes dit qu'un de ces jours, nous allions réfléchir à l'effet que cette initiative pourrait avoir sur notre droit interne. Je ne pense pas que nous faisons les choses de cette façon.

Je pense que lorsque le ministère des Affaires étrangères, en collaboration avec le ministère de la Justice, prend l'initiative, sur le plan international, de proposer un changement aussi radical, qui implique de renoncer à une partie de notre souveraineté, sur le plan du droit pénal, pour la confier à une cour internationale, quelqu'un a certainement dû examiner les répercussions que cela pourrait avoir sur notre droit interne.

Le représentant du ministère des Affaires étrangères n'est pas ici aujourd'hui; nous l'avons entendu hier. J'aimerais tout de même savoir quelles sont les études que le ministère de la Justice, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, a effectuées avant de lancer cette initiative parce qu'un étudiant en droit saurait qu'un tel document aurait des répercussions sur le droit interne. Ces ministères ont certainement effectué une étude de l'impact de ce traité, des modifications à apporter à notre législation pénale pour qu'elle soit au moins conforme aux idées que nous proposons aux autres pays. Voilà le genre de questions qui prend de l'importance dès que l'on envisage la ratification.

Ne pensez-vous pas qu'il doit exister un rapport à ce sujet quelque part?

La présidente: C'est peut-être une question qu'il conviendrait de poser à la ministre lorsqu'elle comparaitra devant nous avec ses fonctionnaires. Il ne me paraît pas équitable de poser cette question à ces messieurs.

Senator Joyal: Definitely not, but as I said, I do not wish to leave our viewers with the perception that we are doing things somewhere, but we are not evaluating the impact domestically on Canada. This is important to me, that there must be some logic in the system, in terms of the international court, especially at the very moment that Canada proposes to all the other nations of the world that they surrender part of their sovereignty in criminal justice to ensure a more efficient pursuit of specific types of crimes.

Mr. Clark: Over the last few years, the experience with international law conventions, declarations, and so on, has shown that that detailed reflection on domestic law has not taken place. The difficulties that Senator Pearson described with regard to other international legislation bears that out. Time and time again, the specifics are not there.

Senator Pearson: We move in the direction, set the baseline, and as with The Hague Convention on International Adoption, we eventually make the adjustments we needed to make. However, we did not do it beforehand because we did not perceive it beforehand.

Mr. Clark: That is correct. However, as Mr. Matas was saying, this particular rethinking or rewriting of extradition law in Canada was already well advanced before the Statute of Rome came into being.

We are surprised that it was not possible for the drafters of Bill C-40 to put in the sort of things that we are recommending. I do not think there is a fundamental disagreement there; there cannot be, inasmuch as people who went to Rome understood that distinction clearly. What we are trying to do now is harmonize that in a way that is clear and sends the right message to other countries.

Senator Bryden: You have indicated a couple of things. You wish to have three amendments; however, you do not wish to hold up the bill.

We are a chamber of sober second thought. However, we also try to be one of practical sober second thought. We can propose an amendment than can be accepted by the Senate. If that occurs, the bill is sent back to the House of Commons, where those amendments need to be considered. The fact is, it is then out of our jurisdiction.

The Chairman: Constitutional things can happen.

Senator Bryden: That is right. Some of the things that you have drawn attention to might generate very significant debate on the floor of the House of Commons, which may not have been there when the bill came through, that could prolong the actual consideration of those amendments, either their adoption or rejection, and the bill coming back to us again. It can be done long enough that things can be interrupted. Parliaments get prorogued and elections even get called.

Le sénateur Joyal: C'est tout à fait vrai, mais comme je l'ai dit, je ne voudrais pas que nos téléspectateurs aient l'impression que nous faisons certaines choses à l'étranger sans évaluer l'impact qu'elles auront sur le plan interne au Canada. Cela me paraît important, il faut qu'il y ait une certaine logique dans le système, pour ce qui est de la cour internationale, en particulier au moment où le Canada propose à tous les autres pays de renoncer à une partie de leur souveraineté dans le domaine de la justice pénale pour faciliter la répression de certaines catégories de crimes.

M. Clark: Ces dernières années, ce que je sais des conventions et des déclarations relatives au droit international m'indique qu'il n'y a pas eu de réflexion approfondie sur les répercussions internes. Les difficultés qu'a signalées le sénateur Pearson à l'égard d'autres textes internationaux le confirment. C'est toujours la mise en oeuvre qui fait problème.

Le sénateur Pearson: Nous allons dans la bonne direction, nous fixons les paramètres de base et comme avec la Convention de La Haye sur l'adoption internationale nous finissons par apporter les modifications nécessaires. Nous ne l'avons pas fait avant parce que nous ne savions pas qu'il faudrait le faire.

M. Clark: C'est exact. Cependant, M. Matas l'a mentionné, cette refonte de la procédure d'extradition était déjà bien en route avant que le Statut de Rome ait été adopté.

Nous sommes surpris de constater que les rédacteurs du projet de loi C-40 n'ont pas jugé bon d'inclure les éléments que nous recommandons. Je ne pense pas que ce soit parce qu'il existe un désaccord fondamental sur ce point; cela est impossible parce que les personnes qui ont été à Rome comprenaient fort bien l'importance de cette distinction. Nous essayons à l'heure actuelle d'harmoniser ce projet pour qu'il soit plus clair et pour qu'il donne aux autres pays le message approprié.

Le sénateur Bryden: Vous avez mentionné un certain nombre de choses. Vous voulez modifier trois points sans toutefois retarder l'adoption du projet de loi.

Nous sommes une Chambre de réflexion. Nous essayons également d'être une Chambre axée sur le concret. Nous pourrions effectivement proposer un amendement qui pourrait être accepté par le Sénat. Dans ce cas, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes qui devrait alors examiner ces amendements. Le fait est qu'à ce moment-là, cela ne nous concerne plus.

La présidente: Des problèmes constitutionnels peuvent surgir.

Le sénateur Bryden: C'est exact. Certains aspects sur lesquels vous avez attiré notre attention risquent de susciter un débat important à la Chambre des communes, débat qui n'a peut-être pas été tenu au moment de la présentation du projet de loi, ce qui pourrait prolonger d'autant l'examen de ces amendements, avant qu'ils soient adoptés ou rejetés et qu'on nous renvoie à nouveau le projet de loi. Cela peut prendre tellement de temps que le processus risque d'être interrompu. Il arrive que les Parlements soient prorogés et que l'on déclare des élections.

My point, then, is: In our trying to balance our practical sober second thought and your position, there might be a real risk of the bill being held up for a year, for two years, or maybe being reintroduced in the new Parliament. Would you still insist that you would prefer to have us try to move the bill with those three amendments, as against saying that if in our judgment the bill is sufficiently advancing, and I believe you have indicated that, that we should take the half loaf we have as against losing the whole?

Mr. Matas: You must appreciate the nature of the work being done here. We at Amnesty International like to think we are practical, but we are essentially idealistic.

Senator Bryden: That is fair. The world needs idealists.

Mr. Matas: That means that we want everything. We want all these amendments and we want them now.

Parliamentarians may need to compromise to achieve results. We are here to make a proposal and we do not have to compromise in order to do that. Our proposal is that all these amendments be made and that the bill pass right away, or very soon. We leave it to parliamentarians who are sympathetic to us to try to make that happen. We urge you to try to make that happen.

Senator Bryden: Not only are you idealistic, you really are impractical.

Senator Grafstein: Senator Bryden raises an important issue. By the same token, one could have the other side of the coin, which is that if the government really wants this bill as a matter of public policy, it will extend public sittings and make room on its agenda, assuming they accept our proposition. They can reject it and we can decide yet again if we feel the public policy is better served by our amendments than the government's position on this.

I do not have any specific problem with putting this back before the government in an amended form, if the committee is satisfied. We have very compelling witnesses here. By the same token, we have not heard from the government and other witnesses, and we should before we conclude. If, at the end of the day, we conclude that there are strong public policy reasons for amendments, then the government must decide whether or not to make room in its political agenda, and perhaps work a little longer and harder, as most senators do, to achieve a good result in the public interest. I hear what Senator Bryden is saying, but I have heard that from the government for the past 14 years and I am less persuaded by that argument this week than I was last week.

Senator Bryden: You have just had a bad week.

Voilà où je veux en venir: en essayant de concilier notre réflexion concrète et votre position, nous risquons de retarder l'adoption de ce projet de loi d'un, voire de deux ans, il faudra peut-être le représenter à un nouveau Parlement. Êtes-vous encore prêt à demander que nous adoptions ce projet de loi après lui avoir apporté ces trois amendements ou préparez-vous, si nous estimons que le projet de loi constitue un progrès suffisant, et je crois que c'est ce que vous avez dit, vous en contenter pour ne pas risquer de tout perdre?

M. Matas: Il faut que vous compreniez ce que nous faisons ici. Les gens qui travaillent pour Amnesty Internationale aiment à penser qu'ils sont des gens pratiques mais nous sommes en fait essentiellement des idéalistes.

Le sénateur Bryden: Il n'y a pas de mal. Le monde a besoin d'idéalistes.

M. Matas: Cela veut dire que nous voulons tout. Nous voulons tous ces amendements et nous les voulons immédiatement.

Les membres du Parlement sont obligés de faire des compromis pour obtenir des résultats. Nous sommes ici pour vous présenter une proposition et nous ne sommes pas obligés de faire un compromis pour y parvenir. Notre proposition consiste à modifier le projet de loi comme nous le souhaitons et de le voir adopter immédiatement ou très prochainement. Nous nous en remettons aux membres du Parlement qui sont sensibles à nos arguments pour qu'ils essaient d'obtenir ce résultat. Nous vous exhortons à essayer d'y parvenir.

Le sénateur Bryden: Vous n'êtes pas seulement idéaliste, mais vous êtes également dénué de tout sens pratique.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Bryden a soulevé une question importante. Du même coup, il faut également regarder l'autre côté de la médaille; si le gouvernement souhaite vraiment voir adopter ce projet de loi pour des motifs d'intérêt général, il va prolonger les audiences publiques et faire de la place dans son programme pour qu'on puisse en poursuivre l'étude, en tenant pour acquis qu'il acceptera notre proposition. Il peut la rejeter et nous aurons alors à décider une nouvelle fois si nous estimons que ce sont nos amendements ou la position du gouvernement qui servent le mieux l'intérêt général.

Je n'ai aucune raison de m'opposer à ce que l'on renvoie ce projet de loi modifié au gouvernement, si c'est ce que le comité souhaite. Nous avons entendu des témoins très convaincants. Du même coup, nous n'avons pas entendu les représentants du gouvernement ni d'autres témoins. C'est ce que nous devons faire avant de nous prononcer. Si nous en arrivons finalement à la conclusion que ces amendements sont justifiés pour des raisons d'intérêt général, ce sera alors au gouvernement de décider d'en tenir compte lorsqu'il établira son ordre du jour politique, ce qui l'obligera peut-être à travailler davantage, comme le font la plupart des sénateurs, pour obtenir quelque chose qui soit dans l'intérêt public. Je comprends ce que dit le sénateur Bryden, mais cela fait bientôt 14 ans que le gouvernement dit ce genre de chose et cet argument me paraît moins convaincant cette semaine qu'il ne m'aurait paru la semaine dernière.

Le sénateur Bryden: Vous avez eu une semaine difficile.

Senator Grafstein: I think the public is being well served by the public arguments being made on these issues. This is a way to demonstrate that the public would be better served by more care as opposed to speed. I made that argument yesterday in the Senate on a bill that we passed too quickly.

The Chairman: You are strongly on the public record on that.

Honourable senators, we will meet again next Wednesday when the Senate rises. We will be hearing from Professor Anne La Forest.

There is the possibility of another witness, the Criminal Lawyers Association of Ontario, and then we will be following up by hearing from the Minister of Justice, Anne McLellan, and her officials.

The committee adjourned.

Le sénateur Grafstein: Je crois qu'il est bon pour la population que l'on puisse débattre en public de ces questions. C'est une façon de montrer à la population qu'elle est mieux servie lorsqu'on procède de façon méthodique et prudente que lorsqu'on vise la célérité. J'ai fait la même remarque hier au Sénat au sujet d'un projet de loi que nous avons adopté trop rapidement.

La présidente: Votre position sur ce point est bien connue.

Honorables sénateurs, nous allons nous réunir de nouveau mercredi prochain à l'ajournement du Sénat. Nous allons entendre la professeure Anne La Forest.

Il est également possible que nous entendions un autre témoin, la Criminal Lawyers Association de l'Ontario, avant d'accueillir la ministre de la Justice, Anne McLellan, et ses fonctionnaires.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing

45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Amnesty International:

Mr. Roger Clark, Secretary General;

Mr. David Matas, Legal Network Coordinator.

D'Amnistie Internationale:

M. Roger Clark, secrétaire général;

M. David Matas, coordonnateur du réseau juridique.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 17, 1999

Le mercredi 17 mars 1999

Issue No. 62

Fascicule n° 62

Third meeting on:
Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend
the Canada Evidence Act, the Criminal Code,
the Immigration Act and the Mutual Legal
Assistance in Criminal Matters Act and to amend
and repeal other Acts in consequence

Troisième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant
l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au
Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et
la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et
modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 16, 1999*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*March 16, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 16 mars 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 16 mars 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 17, 1999

(71)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:45 p.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne and Pearson (9).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence. (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 60, Wednesday, March 10, 1999.*)

WITNESSES:

From the Criminal Lawyers' Association Of Ontario:

Paul Slansky, member.

Dean Anne W. La Forest, Faculty of Law, University of New Brunswick.

The Chair made an opening statement.

Paul Slansky made a statement and answered questions.

Dean La Forest made a statement and answered questions.

At 18:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité.

Michel Patrice

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 mars 1999

(71)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne et Pearson (9).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 60 du mercredi 10 mars 1999.*)

TÉMOINS:

De la Criminal Lawyers' Association of Ontario:

M. Paul Slansky, membre.

Mme Anne W. La Forest, doyen, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick.

La présidente fait une déclaration.

Paul Slansky fait une déclaration et répond aux questions.

Mme La Forest fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 09, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 17, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-40, respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, and to amend and repeal other Acts in consequence, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: I should like to welcome all of you, including our television audience, to Room 257, East Block. We are fortunate to be able to meet in such a beautiful room to hear the views of Canadians on legislation. This room was established especially for the G-7 economic summit held here in July 1982. It was decided that the room would be preserved as a record of that historic event, in commemoration of which it was given the name Summit Room.

Today, we continue our consideration of Bill C-40. The bill aims to create a comprehensive scheme, consistent with modern legal principles and recent international developments in the field of extradition.

The bill was passed by the House of Commons on December 1, 1998 and received first reading in the Senate the following day. Bill C-40 received second reading on December 10, 1998, meaning that the Senate approved the bill in principle. Bill C-40 was then referred to this committee for detailed consideration.

That consideration began last week with the appearance of government officials and Amnesty International. Today, we will hear from the Criminal Lawyers' Association of Ontario, followed by Dean Anne La Forest, from the Faculty of Law of the University of New Brunswick.

We will have another meeting tomorrow, at which time we will hear from the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Once the committee has heard from all the witnesses, we will proceed with clause-by-clause consideration of the bill, at which time we will decide whether to pass the bill as is, recommend amendments, or recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

Before us today is Paul Slansky, a member of the Criminal Lawyers' Association of Ontario, who will be presenting the association's brief.

I wish to point out two things to members of the committee. First, we are having some problems with the sound. The translators and the recording people are getting the sound, but it is

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence, se réunit ce jour à 15 h 45 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Je vous souhaite à tous, y compris aux téléspectateurs qui nous regardent, la bienvenue à la pièce 257 de l'édifice de l'Est. Nous sommes très privilégiés de pouvoir nous rencontrer en une si belle salle pour entendre les opinions de Canadiens sur le projet de loi. Cette salle a été aménagée tout spécialement pour le Sommet économique du G-7, tenu ici en juillet 1982. Il a par la suite été décidé que la salle serait préservée en tant que témoin de cet événement historique, et c'est pourquoi on l'a appelée Salle du Sommet.

Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-40. Le projet de loi a pour objet de créer un régime exhaustif conforme aux principes juridiques contemporains et aux changements internationaux récents en matière d'extradition.

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1998 et a fait l'objet de sa première lecture au Sénat le lendemain. Le projet de loi C-40 a été lu pour la deuxième fois le 10 décembre 1998, ce qui signifie que le Sénat l'a approuvé en principe. Le projet de loi C-40 a alors été renvoyé pour examen détaillé au comité ici réuni.

Cet examen a débuté la semaine dernière avec la comparution de fonctionnaires fédéraux et de représentants d'Amnistie internationale. Aujourd'hui, nous allons entendre le porte-parole de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, qui sera suivi par la doyenne de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, Anne La Forest.

Nous aurons une autre réunion demain et nous y entendrons l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

Après avoir entendu tous les témoins, le comité entreprendra l'étude article par article du projet de loi et c'est à ce moment-là que nous déciderons ou d'adopter le projet de loi tel quel, ou de recommander des amendements ou encore de recommander que le projet de loi soit abandonné. Le comité rapportera alors sa décision au Sénat pour examen.

Comparaît devant nous aujourd'hui Paul Slansky, membre de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, qui nous présentera le mémoire de l'Association.

J'aimerais souligner deux choses aux membres du comité. Tout d'abord, nous éprouvons quelques difficultés avec le son. Les interprètes et les personnes responsables de l'enregistrement

not recording properly. We intend to use the television tapes as our record of this meeting.

Second, we have received a number of documents, speaking notes and briefs, that are in one language only. Because of time constraints, they could not be translated. We are hoping to have them translated by next Tuesday. I am sure that we all agree that Canadians have the right to communicate with Parliament in either official language. I hope no one will object if these documents are distributed to the members at this time.

Senator Joyal: I am opposed to that.

The Chairman: In that case, members of the committee who wish to have them can pick them up themselves at the back of the room. The translated versions will be available on Tuesday.

Senator Beaudoin: Do you intend to proceed with clause-by-clause consideration of the bill tomorrow?

The Chairman: No.

Senator Beaudoin: So we will have the translated documents before we do so.

Senator Joyal: I wish to explain my rather blunt "no."

We have had an Official Languages Act since 1968. It is clearly stated in the Constitution of Canada that both French and English are the official languages of this institution. Everyone knows that documents, when they are introduced, must be in both languages. In this committee, in particular, where we are concerned about the implementation of the Charter of Rights, we must be careful to treat both languages equally in our deliberations.

The Chairman: It has always been the practice of this committee not to distribute documents unless they are in both official languages, but all Canadians have the right to communicate with their government in the language of their choice.

Senator Joyal: Definitely.

The Chairman: Please proceed, Mr. Slansky.

Mr. Paul Slansky, Member, Criminal Lawyers' Association of Ontario: I wish to start with an apology for having the materials available only in English. I learned only on Friday that I would be coming here today and the materials were finalized only last night. The Criminal Lawyers' Association is a volunteer organization, and I am here as a volunteer. We do not have the resources to enable us to have had the documents translated in time. However, the materials may be of some assistance to you as they are a clause-by-clause analysis of those clauses to which the Criminal Lawyers' Association objects.

The Criminal Lawyers' Association has some significant concerns about this bill. I have had the opportunity to review the transcripts of your proceedings of last week when you heard from representatives of the Department of Justice and Amnesty

entendent le son, mais l'enregistrement ne se fait pas comme il se doit. Nous comptons utiliser les bandes télé comme enregistrement de la séance.

Deuxièmement, nous avons reçu un certain nombre de documents, de remarques liminaires et de mémoires dans une langue seulement. Vu les contraintes temporelles avec lesquelles nous devons composer, nous n'avons pas pu les faire traduire. Nous espérons en avoir une traduction d'ici à mardi prochain. Je suis certaine que nous sommes tous d'accord pour dire que tous les Canadiens ont le droit de communiquer avec le Parlement dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. J'espère que personne ne s'opposera à ce que ces documents soient tout de suite distribués aux membres du comité.

Le sénateur Joyal: Je m'y oppose.

La présidente: Dans ce cas, les membres du comité qui voudront les avoir pourront aller les ramasser eux-mêmes au fond de la salle. Les versions traduites seront disponibles mardi.

Le sénateur Beaudoin: Entendez-vous passer dès demain à l'étude article par article du projet de loi?

La présidente: Non.

Le sénateur Beaudoin: Nous disposerons donc des documents traduits avant de passer à cette étape.

Le sénateur Joyal: Je désire expliquer mon refus plutôt brutal.

Nous avons une Loi sur les langues officielles depuis 1968. Il est clairement énoncé dans la Constitution du Canada que le français et l'anglais sont les langues officielles de cette institution. Chacun sait que tout document, lorsqu'il est déposé, doit l'être dans les deux langues. Dans le cas particulier de ce comité, préoccupé qu'il l'est par le respect de la Charte des droits, il nous faut veiller à traiter les deux langues de façon égale dans le cadre de nos délibérations.

La présidente: La pratique du comité a toujours été ne de pas distribuer les documents à moins qu'ils existent dans les deux langues officielles, mais tous les Canadiens ont le droit de communiquer avec leur gouvernement dans la langue de leur choix.

Le sénateur Joyal: Parfaitement.

La présidente: Allez-y, je vous prie, monsieur Slansky.

M. Paul Slansky, membre de la Criminal Lawyers' Association of Ontario: J'aimerais commencer par m'excuser de ne fournir ces documents qu'en anglais. Je n'ai su que vendredi que j'allais comparaître ici aujourd'hui et les documents n'ont été finalisés qu'hier soir. La Criminal Lawyers' Association of Ontario est une organisation bénévole, et je suis ici en tant que bénévole. Nous ne disposons pas de ressources qui nous auraient permis de faire traduire à temps les documents. Ceux-ci vous seront peut-être néanmoins utiles en ce qu'ils analysent les différents articles auxquels s'oppose la Criminal Lawyers' Association.

L'Association a quelques préoccupations relativement au projet de loi. J'ai eu l'occasion d'examiner la transcription de vos séances de la semaine dernière auxquelles vous avez entendu des représentants du ministère de la Justice et d'Amnistie

International. I will outline our position on some of the matters discussed with you then.

The Criminal Lawyers' Association is in significant disagreement with a number of the positions outlined by the Department of Justice on the first day of your proceedings. The Criminal Lawyers' Association is, however, in substantial agreement with the position of Amnesty International.

You may recall that Amnesty requested three amendments, one that concerned separating out surrender to international tribunals from extradition between states. The Criminal Lawyers' Association agrees with that separation, for reasons that I will outline in due course.

Amnesty International also indicated that they are opposed to discretionary surrender or extradition to face the death penalty. They said that there should be a mandatory prohibition of surrender to face the death penalty. The Criminal Lawyers' Association endorses that position.

Their final recommendation was to prevent involvement by the Minister of Justice in refugee issues, but to leave those issues to be decided in the ordinary course through the provisions of the Immigration Act. The Criminal Lawyers' Association agrees with that position as well.

Amnesty International indicated that they otherwise found the bill to be acceptable. That is where we part company. The Criminal Lawyers' Association has significant concerns about a number of aspects of this proposed legislation.

The difference between the position of Amnesty International and the Criminal Lawyers' Association is primarily one of perspective. Amnesty wants quick and easy surrender to face justice before international tribunals, but not extradition to places where there is a death penalty. Any obstacles to that in the bill concern Amnesty International.

On the other hand, we are concerned about the protection of the rights of the individual. Accordingly, some of what Amnesty International views as obstacles we view as important protections of the rights of the individual.

There are essentially three points that the Criminal Lawyers' Association wishes to make. First, the association largely welcomes the concept of the bill, the modernization of the extradition process; in particular, the elimination of the distinction between Commonwealth rendition, under the Fugitive Offenders Act, and the extradition process otherwise. That distinction has been described as outdated and outmoded, and we endorse the elimination of that dual process.

We applaud the clarification and codification of a number of procedures in the bill. We also applaud the inclusion of a mechanism, however flawed it may be, to allow for surrender to international tribunals.

internationale. Je vais vous esquisser notre position sur certaines des questions qui ont alors été discutées avec vous.

La Criminal Lawyers' Association est sensiblement en désaccord avec le ministère de la Justice sur nombre des positions qu'il vous a soumises le premier jour de vos audiences. La Criminal Lawyers' Association est néanmoins dans une large mesure en accord avec Amnesty internationale sur sa position.

Vous vous souviendrez peut-être qu'Amnistie internationale a demandé trois amendements, l'un faisant la distinction entre l'extradition à un tribunal international et l'extradition entre États. La Criminal Lawyers' Association est favorable à cette distinction, pour des raisons que je vais esquisser plus tard.

Amnistie internationale a également dit être opposée à l'extradition discrétionnaire ou à l'extradition vers un pays où le crime serait passible de la peine de mort. Elle a dit qu'il devrait y avoir une interdiction absolue d'extrader lorsqu'il y a risque d'imposition de la peine de mort. La Criminal Lawyers' Association appuie cette position.

Sa dernière recommandation était que l'on interdise au ministre de la Justice d'intervenir dans des affaires de réfugiés, et que celles-ci soient décidées selon le processus habituel prévu dans la Loi sur l'immigration. Là encore, la Criminal Lawyers' Association est d'accord.

Amnistie internationale a déclaré trouver le projet de loi acceptable à l'exception de ces éléments. C'est là que nous ne sommes plus d'accord. La Criminal Lawyers' Association a de sérieuses préoccupations relativement à divers aspects du projet de loi.

La différence entre la position d'Amnistie internationale et celle de la Criminal Lawyers' Association est surtout une question de perspective. Amnistie internationale préconise une extradition facile et rapide aux tribunaux internationaux, mais conteste l'extradition à des pays qui reconnaissent la peine de mort. Tous les obstacles à cela et qui sont contenus dans le projet de loi préoccupent Amnistie internationale.

D'un autre côté, nous sommes préoccupés par la protection des droits de l'individu. Ainsi, certains éléments qu'Amnistie internationale perçoit comme étant des obstacles constituent pour nous d'importants mécanismes de protection des droits de l'individu.

La Criminal Lawyers' Association désire insister sur trois points en particulier. Premièrement, l'Association est largement en faveur du concept du projet de loi, soit la modernisation du processus d'extradition, et tout particulièrement la suppression de la distinction entre la remise à l'intérieur du Commonwealth, telle qu'explicitée par la Fugitive Offenders Act, et le processus d'extradition dans tous les autres cas. Cette distinction a été décrite comme étant dépassée et désuète, et nous appuyons l'élimination de ce double processus.

Nous applaudissons à l'éclaircissement et à la codification de nombre de procédures dans le projet de loi. Nous sommes également très heureux de l'inclusion d'un mécanisme, peu importe ses défauts, permettant de remettre un accusé à un tribunal international.

Finally, we applaud the inclusion of provision for video-link evidence, which may very well be of great importance in certain circumstances in the determination of Charter issues in the course of extradition hearings.

Beyond that, the Criminal Lawyers' Association has some significant concerns. In particular, we challenge a number of the premises that are put forward to justify the reduction of standards and the elimination of protections.

There are three aspects of that challenge to the premises. The first is whether there is in fact a need for this bill, whether there is something wrong with the present system that requires the dilution of these protections. We take the position that there is no need. There is no evidence of any need in existence and none has been presented in any fashion during the course of these proceedings except bald assertions that there is a need.

The second premise being challenged is that the proposed legislation provides sufficient protection for individual rights and that it will pass constitutional muster. We dispute that premise. There are other aspects of this bill that are also unfair and potentially unconstitutional.

The third area I want to mention is that there are a series of provisions in the bill with which we take issue, not so much because they are wrong in principle, but there is some sloppy draftsmanship and some illogical, unnecessary provisions. Some of those are addressed in the materials that have been provided, which, hopefully, you will see in due course.

My submission to you today is primarily on that second area, namely, the challenge to the premises underlying this bill. In particular, the point is whether we need this bill, whether we need to reduce the protections and the extradition legislation.

As I understand the Department of Justice's position, they put forward two reasons under the extradition portion of the legislation as opposed to the international tribunal portion of the legislation. Certain countries, such as civil law jurisdictions, may find it difficult to meet our present laws of extradition, laws of evidence, and so on. Their second point is that crime has developed in a way that is more complex than it once was and that, therefore, the present extradition law is not suitable to address it.

It is the position of the Criminal Lawyers' Association that those propositions are incorrect. The state of the law of extradition at present is one that has been clearly determined by the Supreme Court of Canada, one that allows for a presentation of evidence and a consideration of that evidence under clearly defined rules that are not difficult for the requesting state to meet.

There have been very few cases in recent years about which I am aware where there have been discharges at extradition hearings or where extradition has been refused. There have been only a handful of cases over the last number of decades, if that many. To the extent that there have been examples, many came

Enfin, nous applaudissons à l'inclusion de la disposition sur les témoignages par liaison télévisuelle, qui pourraient très bien être d'une grande importance dans certaines circonstances dans l'examen de questions liées à la Charte soulevées lors d'audiences dans des affaires d'extradition.

Cela étant dit, la Criminal Lawyers' Association a de sérieuses préoccupations. En particulier, nous nous opposons à plusieurs des prémisses qui sont énoncées en vue de justifier l'abaissement des normes et l'élimination des mesures de protection.

Cette contestation des prémisses repose sur trois éléments. Premièrement, il s'agit de savoir si l'on a véritablement besoin du projet de loi, c'est-à-dire s'il y a dans l'actuel système quelque chose qui ne va pas et qui mérite la dilution de ces mécanismes de protection. Nous sommes d'avis que nous n'en avons pas besoin. Il n'existe aucune preuve du contraire et aucune preuve du genre n'a été fournie dans le cadre des audiences du comité, qui n'a entendu que de simples affirmations que ce besoin existe.

La deuxième prémisses que nous contestons est que le projet de loi offre une protection suffisante des droits individuels et qu'il ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel. Nous ne sommes pas d'accord. Il y a également d'autres aspects du projet de loi qui sont eux aussi injustes et potentiellement anticonstitutionnels.

La troisième chose que j'aimerais mentionner est qu'il y a dans le projet de loi toute une série de dispositions auxquelles nous nous opposons, pas tant parce qu'elles trahissent le principe visé, mais parce qu'elles ont été mal rédigées ou sont illogiques ou inutiles. Certaines d'entre elles sont examinées dans la documentation que nous vous avons fournie et que, je l'espère, vous aurez l'occasion d'examiner.

Les propos que je vais vous tenir aujourd'hui porteront principalement sur cette deuxième question, soit les prémisses sur lesquelles repose le projet de loi. Plus particulièrement, je vais m'attarder sur la question de savoir si l'on a besoin de ce projet de loi, s'il nous faut réduire les mesures de protection dans le cadre de la législation en matière d'extradition.

Si j'ai bien compris la position du ministère de la Justice, celui-ci énonce deux raisons dans la partie extradition du projet de loi par opposition à la partie tribunal international. Certains pays, notamment ceux dotés d'un code civil, auront peut-être du mal à satisfaire nos actuelles lois en matière d'extradition, de preuve, et cetera. Le deuxième argument du ministère est que le crime a évolué de telle sorte qu'il est plus complexe qu'autrefois et que, partant, l'actuelle loi en matière d'extradition n'est pas adaptée.

La Criminal Lawyers' Association estime que ces hypothèses sont erronées. L'actuelle loi en matière d'extradition a été entérinée par la Cour suprême du Canada. Elle permet la présentation de preuves et l'examen de ces dernières en vertu de règles clairement définies qui ne sont pas difficiles à respecter pour l'État requérant.

Que je sache, il y a eu très peu de cas ces dernières années dans lesquels il y a eu à l'occasion d'audiences d'extradition ou libération ou refus d'extrader. Au cours des dernières décennies, il y a peut-être eu, au maximum, une poignée de cas du genre. Et s'il y a des exemples que l'on pourrait citer, nombre d'entre eux

from situations prior to the Supreme Court of Canada having clarified the law. The law, as it presently stands, provides an easy, efficient and clear method to provide for the extradition to foreign countries. Therefore, there is not a problem with the judicial phase that needs fixing.

One of the other areas in which there have been problems is in relation to appeal and judicial review. That problem has already been fixed by the present legislation and, therefore, there is no need to be watering down these protections.

As I said, one of the purported bases was the fact that in some other countries, civil law jurisdictions are unable to meet the present requirements. There is, again, no evidence to support that. We have extradition requests from civil law jurisdictions all the time. They know what an oath is; they know what constitutes a solemn affirmation and an affidavit. To the extent that they need assistance, the Department of Justice is available, and has always been available, to provide advice to the requesting state so that they can put the materials in a form that will be acceptable to a Canadian court.

The purported justification for this legislation relating to civil law jurisdictions is a creation, in my submission, of the Department of Justice to allow for this watered down legislation to make their job easier. It is not a principle basis to allow for distillation of the protections under the bill.

They also say that complex cases are becoming more frequent, that there might be large fraud cases that make it impossible or difficult to meet the present requirements. Again, that is just not true. The present requirements allow for the adding, by appendix, of documents to affidavits as part of the authenticated documents. It is not difficult to present that to the court.

Complex fraud cases may be more difficult to prove at trial now than they may have been in the past in some ways; however, that does not mean that the extradition process is making it more difficult. It is just the nature of complicated criminal schemes that may make it more difficult generally. There is no basis to be watering down the extradition process unless there is something about the extradition process that is making it more difficult. Again, the presentation of evidence by way of documents appended to affidavits is something that is already provided for and does not create any kind of significant obstacle to extradition at present.

In relation to international tribunals, there is obviously a need because there is nothing to allow for surrender to international tribunals at present. I also agree that a reduction in the number of obstacles to send people to international tribunals is required. It is important to understand that this is a different process, as Amnesty International has said. Under international law, there is an obligation to surrender to international tribunals. We have signed treaties to that effect. In the extradition context, there is no international law requiring extradition. The only law requiring extradition between states, as opposed to international tribunals, is that which is set out in treaty. All the treaties that Canada has

remontent à avant l'éclaircissement de la loi par la Cour suprême du Canada. La loi, dans son libellé actuel, offre une méthode d'extradition vers un pays étranger qui est simple, efficiente et claire. Il n'existe donc pas dans la phase judiciaire de problème qu'il faille résoudre.

L'un des autres domaines dans lesquels il y a eu des problèmes est celui des appels et des révisions judiciaires. Ce problème a déjà été réglé par l'actuelle loi et il n'est donc pas besoin d'affaiblir ces mécanismes de protection.

Comme je l'ai dit, l'un des motifs invoqués était le fait que certains pays, notamment ceux dotés d'un code civil, se trouvent dans l'impossibilité de satisfaire les exigences actuelles. Là encore, il n'existe pas de preuve à cela. Nous recevons régulièrement des demandes d'extradition émanant de pays à régime fondé sur le code civil. Ils savent ce qu'est un serment; ils savent ce que sont une déclaration solennelle et un affidavit. S'ils ont besoin d'aide, le ministère de la Justice est et a toujours été à la disposition des États demandeurs pour leur fournir des conseils dans la façon de préparer la documentation sous une forme qui soit acceptable par un tribunal canadien.

À mon avis, la prétendue raison d'être de cette législation en matière de pays à code civil est une création du ministère de la Justice visant à affaiblir la loi de façon à lui faciliter le travail. Il n'existe pas de raison de principe de permettre la distillation des mesures de protection prévues dans la loi.

Le ministère dit également que les affaires complexes se multiplient, qu'il se pourrait qu'il y ait d'importantes affaires de fraude telles qu'il serait impossible ou en tout cas difficile de respecter les exigences actuelles. Là encore, cela n'est pas vrai. Les exigences actuelles prévoient l'ajout de documents aux affidavits, par voie d'annexes, tout cela faisant partie des documents authentifiés. Il n'est pas difficile de soumettre cela au tribunal.

Il se pourrait que les affaires de fraude complexes soient à certains égards plus difficiles à prouver aujourd'hui en cour; cela ne veut cependant pas dire que si c'est plus difficile c'est à cause du processus d'extradition. C'est tout simplement la nature des combines criminelles compliquées qui fait que ces affaires sont de façon plus générale plus difficiles à prouver. Il n'y a aucune raison d'atténuer le processus d'extradition à moins que celui-ci ne comporte un élément qui le rende plus difficile. Encore une fois, la présentation de preuves par voie de documents joints aux affidavits est une chose qui est déjà prévue et qui ne pose à l'heure actuelle pas d'obstacle majeur à l'extradition.

En ce qui concerne les tribunaux internationaux, il existe manifestement un besoin car il n'y a à l'heure actuelle rien qui permette la remise à un tribunal international. Je conviens par ailleurs qu'une réduction du nombre d'obstacles à la remise d'une partie à un tribunal international est nécessaire. Il est important de comprendre qu'il s'agit, comme l'a expliqué Amnesty internationale, d'un processus différent. En vertu du droit international, il y a une obligation d'extrader aux tribunaux internationaux. Nous avons signé des traités en ce sens. Dans le contexte de l'extradition, il n'existe aucune loi internationale exigeant l'extradition. Les seules lois exigeant l'extradition entre

entered into provide for discretion to surrender. There is no obligation to extradite; there is merely discretion to extradite. Therefore, it is apples and oranges when you are talking about surrender to an international tribunal and surrender to a state through the extradition process. We agree that the international tribunal process should be separate from the ordinary extradition process.

The next point I wanted to make is in relation to the protections in the judicial phase. Mr. Lemire pointed out a number of protections that are available under the bill as presently outlined, and I take issue with those protections. Those protections under the present bill are largely illusory. The extradition laws, as presently being applied within Canada, are practically a rubber stamp — not fully a rubber stamp, but close to it. To a certain extent within the criminal defence bar, the prospects of winning at an extradition hearing or in submissions to the minister are largely laughable. There is such a slim chance to succeed — which is what makes it a rubber stamp. Any kind of protection set out in this legislation is purely illusory.

It is clear when you look through some of the criteria set out by Mr. Lemire justifying the protections under the process. He said that the materials had to be certified, that there has to be evidence to justify committal for extradition. He also said that the evidence has to be determined to be sufficient according to the law of the requesting state, that this system will provide for more consistency and certainty, and that the fugitive will be able to get a better view of the case.

The departmental officials also said that additional protection is provided by the possibility of the minister deciding to not issue the authority to proceed at the first stage of the proceedings. He also submitted that there will be a clear code of procedure, which is not there now. Finally, the minister will be able to dispense fairness in the executive phase.

These submissions are not supportable. The certification does not add anything. The certification exists now. Evidence, he says, must be presented to justify committal for extradition. What is being talked about in this legislation is not evidence, it is a record of a case, which can include a summary from a police officer as to what evidence they have or believe they have in the foreign jurisdiction. It is not evidence. It is no more than what you would have at a bail hearing when the Crown attorney indicates, "This is what our case is all about." It is a summary. Insofar as the Department of Justice saying that there must be evidence, that is not correct. It is not evidence.

Evidence does not have to be admissible according to Canadian law, it only has to be admissible according to the law of the requesting state. This is a fundamental protection of the

États, par opposition à l'extradition à un tribunal international, sont celles établies par voie de traité. Tous les traités dont le Canada est signataire prévoient un pouvoir discrétionnaire d'extradition. Il n'y a aucune obligation d'extradition; il existe tout simplement un pouvoir discrétionnaire d'extrader. Par conséquent, on mélange les torchons et les serviettes lorsqu'on parle d'extrader un tribunal international et d'extrader vers un État au moyen du processus d'extradition. Nous convenons que le processus prévu pour les tribunaux internationaux devrait être distinct du processus d'extradition habituel.

J'aimerais maintenant parler un petit peu des mécanismes de protection prévus dans la phase judiciaire. M. Lemire a fait ressortir un certain nombre de mécanismes de protection qui sont esquissés dans le projet de loi dans son libellé actuel, mais je ne partage pas son point de vue. Les mécanismes de protection prévus dans l'actuel projet de loi sont largement illusoire. Les lois en matière d'extradition, telles qu'elles s'appliquent à l'heure actuelle au Canada, sont à toutes fins pratiques un tampon d'approbation — pas tout à fait, mais presque. Dans une certaine mesure, du côté de la défense dans une affaire au criminel, les perspectives de gagner à une audience d'extradition ou dans le cadre d'une soumission au ministre sont presque risibles. Les chances de réussir sont si minces que cela relève du symbolisme. Les mécanismes de protection établis dans la loi sont purement illusoire.

Cela ressort clairement lorsqu'on examine certains des critères énoncés par M. Lemire pour justifier les mécanismes de protection prévus dans le processus. Il a dit que les documents doivent être certifiés, qu'il doit y avoir des preuves justifiant l'incarcération en vue de la remise de l'intéressé. Il a également dit que les preuves doivent être jugées suffisantes dans le contexte des lois du pays requérant, que le système doit assurer une plus grande uniformité et une plus grande certitude, et que le fugitif aura une meilleure vision de l'affaire.

Les porte-parole du ministère ont également dit que des mécanismes de protection supplémentaires existent du fait de la possibilité que le ministre décide de ne pas donner l'autorisation de poursuivre dès la première étape. Ils ont également dit qu'il y aurait un code de procédure très clair, et qui n'existe pas à l'heure actuelle. Enfin, le ministre pourra faire justice à la phase d'exécution de la loi.

Ces opinions ne sont pas fondées. La certification n'ajoute rien. La certification existe déjà. Le représentant du ministère a dit que des preuves doivent être déposées pour justifier l'incarcération en vue d'une remise. Or, dans le projet de loi, l'on ne parle pas de preuves mais de dossier d'extradition, ce qui peut inclure un résumé, établi par un policier, des éléments de preuve que le partenaire a ou pense avoir. Il ne s'agit pas de preuves. Ce n'est rien de plus que ce que vous avez à une audience de libération sous caution lorsque le procureur de la Couronne déclare «Voici ce sur quoi porte notre dossier». C'est un résumé. Le ministère de la Justice dit qu'il doit y avoir des preuves, mais cela est faux. Ce ne sont pas des preuves.

Il n'est pas nécessaire que les preuves soient admissibles en vertu du droit canadien; il suffit qu'elles soient admissibles selon les lois du pays requérant. Il s'agit là du principal mécanisme de

extradition process at present. Extradition can only be justified if there is a *prima facie* case according to evidence admissible by Canadian law. Furthermore, there are a number of fairness principles that are part of the Canadian rules of evidence that ensure that people will not be surrendered to foreign states in cases based upon evidence that does not constitute evidence as we see it. This no longer exists. The extradition process will allow for removal to countries throughout the world. Some of the admissibility standards in those countries will be a far cry from the evidentiary requirements in Canada. This significantly dilutes the protections that the Supreme Court of Canada has indicated to be fundamentally important to the fairness of the extradition process.

Does this add consistency? Not in the least. In fact, it makes the whole process more inconsistent. You could have the same facts and evidence in two different countries, say, France and the United Kingdom. In one case, you may get extradition to France but not to England because the evidentiary requirements are different even when the case presents the same evidence and facts. How can that be said to be consistency? Currently, extradition is determined by Canadian standards and it will be uniform in each case.

The Department of Justice justifies this on the basis that there will be a better view of a case by the fugitive. However, all you are getting is a summary of the case outlining what the police think they will have as opposed to the evidence that someone is prepared to commit to under oath in an affidavit. This gives you the worse view of the case.

The officials from the Department of Justice said also that is protection because the minister may decline the authority to proceed. That is laughable. At present, discretion is used in deciding whether to proceed with an extradition. When a request comes from a foreign state, the Canadian government does not have to comply with it; yet there have never been any cases in which a request for extradition has been refused, as far as I know. If that is the case, what does this authority to proceed amount to? There is no protection whatsoever.

They say there is no code of procedure now and that this provides one. That is not correct. There is a code of procedure. It is the same code of procedure that applies in relation to a preliminary hearing, subject to certain adjustments for the extradition context, which have all been clearly determined by our courts. The code of procedure is set out in the present legislation as interpreted through the common law.

Finally, in relation to the minister handing out fairness in the executive phase, that is illusory. Often the minister will have to assess a case based on the facts of that case, facts that are largely unknown to him because all he will have is a summary of what they hope the case will be about.

protection de l'actuel processus d'extradition. L'extradition ne peut être justifiée que s'il s'agit d'une affaire qui, au premier abord, paraît fondée, selon des preuves admissibles en droit canadien. Par ailleurs, il existe un certain nombre de principes d'équité qui font partie des règles canadiennes en matière de preuve et qui veillent à ce que l'on n'extrade pas vers des pays étrangers dans des affaires fondées sur des preuves qui n'en sont pas à nos yeux. Cela n'existe plus. Le processus d'extradition permettra la remise à des pays partout dans le monde. Certaines des normes d'admissibilité de ces pays seront très loin des exigences en matière de preuve applicables au Canada. Cela diluera sensiblement les mesures de protection dont la Cour suprême du Canada a dit qu'elles sont fondamentales pour assurer l'équité du processus d'extradition.

Cela rehausse-t-il l'uniformité? Pas le moins du monde. En fait, cela ne fait qu'augmenter l'illogisme de tout le processus. Vous pourriez avoir les mêmes faits et les mêmes preuves dans deux pays différents, la France et le Royaume-Uni, mettons. Dans une affaire, il y aurait peut-être extradition vers la France mais non pas vers l'Angleterre, les exigences en matière de preuve étant différentes même lorsque l'affaire s'appuie sur les mêmes faits et preuves. Comment peut-on alors parler d'uniformité? À l'heure actuelle, l'extradition est décidée en fonction de normes canadiennes et le processus sera uniforme dans tous les cas.

Le ministère de la Justice justifie ceci en invoquant le fait que le fugitif aura une meilleure vision de l'affaire. Cependant, tout ce que vous obtenez c'est un résumé de l'affaire esquissant ce que la police pense avoir par opposition à des preuves que quelqu'un est prêt à fournir sous serment dans un affidavit. Cela vous donne la pire vision de l'affaire.

Les porte-parole du ministère de la Justice ont également dit qu'il s'agit là d'un mécanisme de protection car le ministre peut refuser de donner son autorisation de poursuivre. Cela est risible. À l'heure actuelle, le ministre utilise son pouvoir discrétionnaire pour décider si l'on doit aller de l'avant avec une extradition. Lorsqu'une demande d'extradition nous est faite par un autre pays, le gouvernement canadien n'est pas tenu de s'y plier. Or, que je sache, il n'y a jamais eu de cas de refus d'une demande d'extradition. Si cela est vrai, que signifie ce pouvoir? Il n'existe pas de protection du tout.

Les gens du ministère disent qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de code de procédure, mais que le projet de loi en établit un. Cela n'est pas vrai. Il existe un code de procédure. C'est le même code de procédure qui s'applique dans le cas d'auditions préparatoires sous réserve de certaines modifications dans le contexte des extraditions, modifications qui ont toutes été clairement déterminées par nos tribunaux. Le code de procédure, tel qu'interprété dans la common law, est esquissé dans l'actuelle loi.

Enfin, en ce qui concerne le pouvoir du ministre de faire justice à l'étape de l'exécution, cela est illusoire. Souvent, le ministre aura à évaluer une affaire en s'appuyant sur les faits, faits qui lui sont largement inconnus car il ne disposera que d'un résumé des éléments sur lesquels l'affaire s'appuie.

The proposed legislation effectively takes from the Supreme Court of Canada and our courts of appeal a large body of law, the constitutionality of which has been upheld, and throws the gates wide open again. This will provide a field day for lawyers like me. We will be in litigation over this bill for the next five to ten years, reopening the constitutionality of legislation that has already been upheld. There is no need for this, and it is counterproductive. If there were serious problems with the present legislation, I could understand adjustment, but that is not the case.

Finally, there are a number of other issues upon which I will not now elaborate but which are important to mention because the Criminal Lawyers' Association is very concerned about these issues. They are set out in the written materials, however, I wish to highlight them by identifying them. There are four.

The first is the double criminality rule, the rule that the offence for which extradition is being sought must also be criminal according to Canadian standards. It can be bypassed by clauses 59 and 80, through the concept of double criminality or the rule of specialty, which are related concepts. This is fundamentally unfair and inappropriate because it is not consistent with the consent of reciprocity, which the Supreme Court of Canada said is one of the primary underlying features of the extradition process.

The second point is related to the death penalty. I will not expand on this issue since you have already heard the submissions of Amnesty International, with which we agree. The third issue is related to the refugee issues that Amnesty International referred to.

Finally, there is a provision in clause 4 that allows for further proceedings once the proceedings have been commenced. Potentially, this could lead to a discharge so that the whole process can start all over again. This is inherently an abuse of process. It is contrary to the Criminal Code in the criminal context and it should not be acceptable in the extradition process.

Essentially, those are the concerns of the Criminal Lawyers' Association.

The Chairman: It is obvious that you seem to have some basic concerns with Bill C-40.

Mr. Slansky: Yes.

Senator Beaudoin: You agree with the three amendments proposed by Amnesty International; correct?

Mr. Slansky: We agree with the three proposed amendments; we do not agree with the comment that otherwise Amnesty International finds the legislation to be acceptable. We have further concerns but we agree with those three concerns.

Senator Beaudoin: But if those amendments are not made, do you object?

Mr. Slansky: Yes.

Le projet de loi retire en définitive à la Cour suprême du Canada et à nos cours d'appel une importante jurisprudence, dont la constitutionnalité a été soutenue, et ouvre de nouveau grand les portes. Ce sera la fête pour les avocats comme moi. Il y aura des litiges au sujet de ce projet de loi pendant les cinq à dix prochaines années, et cela rouvrira tout le débat sur la constitutionnalité de textes de loi qui ont déjà été soutenus. Cela n'est nullement nécessaire et ne serait pas productif. S'il existait de graves problèmes avec l'actuelle loi, je comprendrais ce besoin d'apporter des changements, mais tel n'est pas le cas.

Enfin, il y a un certain nombre d'autres questions sur lesquelles je ne peux pas m'étendre maintenant mais qu'il conviendrait de mentionner du fait qu'elles préoccupent sérieusement la Criminal Lawyers' Association. Celles-ci figurent dans la documentation qui vous a été remise, mais j'aimerais néanmoins les énumérer. Il y en a quatre.

La première est la règle de la double criminalité, celle voulant que les actes pour lesquels l'extradition est demandée soient également des actes criminels selon les normes canadiennes. Cela peut être contourné par les articles 59 et 80, par le biais du concept de la double criminalité ou du principe de spécialité, deux concepts connexes. Cela est fondamentalement injuste et inapproprié du fait que cela ne cadre pas avec le consentement de réciprocité, dont la Cour suprême du Canada dit qu'il s'agit de l'un des principes fondamentaux du processus d'extradition.

Le deuxième point concerne la peine de mort. Je ne vais pas m'étendre là-dessus étant donné que vous avez déjà entendu les interventions d'Amnistie internationale et que nous appuyons. Le troisième point concerne les questions en matière de réfugiés soulevées par Amnistie internationale.

Enfin, il y a l'article 4 qui prévoit de nouvelles procédures une fois la procédure entamée. Cela a le potentiel de déboucher sur une libération, de telle sorte que tout le processus serait à recommencer. Cela constitue, de façon inhérente, un abus de processus. Cela est contraire au Code criminel dans le contexte pénal et ne devrait pas être acceptable dans le processus d'extradition.

Voilà, en gros, quelles sont les préoccupations de la Criminal Lawyers' Association.

La présidente: Il est évident que vous avez certaines préoccupations fondamentales relativement au projet de loi C-40.

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes favorable aux trois amendements proposés par Amnistie internationale, n'est-ce pas?

M. Slansky: Nous sommes favorables aux trois amendements proposés mais nous ne sommes pas d'accord sur le reste avec Amnistie internationale, qui trouve acceptables les autres articles du projet de loi. Nous y voyons quant à nous d'autres problèmes, mais nous sommes d'accord avec Amnistie internationale sur ces trois points.

Le sénateur Beaudoin: Mais si ces amendements ne sont pas apportés, vous opposerez-vous au projet de loi?

M. Slansky: Oui.

Senator Beaudoin: You have added two or three points. Do you have amendments for those three or four points?

Mr. Slansky: We have not set out specific wording for the proposed amendments, but we explain our position in the written materials and our concerns in relation to each of those points.

Senator Beaudoin: Those concerns may be tantamount to suggesting an amendment?

Mr. Slansky: Yes.

Senator Beaudoin: On clause 12, we had the debate on the question of the minister and the Attorney General. You are very familiar with that in private practice. Do you have any problem with clause 12 as it is drafted?

Mr. Slansky: Yes. The Criminal Lawyers' Association objects to the appearance of bias that necessarily flows from the extradition process being initiated by the Minister of Justice, then the Attorney General of Canada and then back to the Minister of Justice.

We accept the proposition generally. However, in these circumstances it is objectionable for the following reasons. Here, the Minister of Justice, in the final stage, is involved in a quasi judicial function assessing whether or not the rights of the particular individual will be violated by surrender, whether that might require conditions or whatever, and is to be looking at it impartially.

The same case, often with the same facts and issues, along with the same person, that is, the same minister in the context of being the Attorney General, has taken an adversarial role in relation to that same case in pursuing the extradition. To take an adversarial role in the one context and then on the same case, albeit on somewhat different issues, be expected to be impartial is, first, difficult to achieve and, second, creates an appearance of bias, which, in itself, is sufficient basis to change that process.

Senator Beaudoin: Is it the question of impartiality that worries you?

Mr. Slansky: Yes, and the appearance of impartiality as well.

Senator Beaudoin: Justice should not only be done, it should be seen to be done.

Mr. Slansky: Yes, exactly.

Senator Beaudoin: I should like to return to the death penalty, because it is an important issue.

We know that most nations have abolished the death penalty, although in some states of the United States it still exists. This poses a big problem for us. The boundary with the U.S. is huge. The political aspect is not so difficult to understand. It is the discretion that worries me. Will some discretion be awarded to the Canadian authorities?

Le sénateur Beaudoin: Vous avez ajouté deux ou trois points. Avez-vous des amendements à proposer relativement à ces trois ou quatre points?

M. Slansky: Nous n'avons pas de libellé précis en ce qui concerne ces amendements, mais nous expliquons notre position et nos préoccupations relativement à chacun de ces points dans la documentation que nous vous avons fournie.

Le sénateur Beaudoin: Ces préoccupations reviennent peut-être à suggérer un amendement?

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Beaudoin: À l'article 12, nous avons discuté de la question du ministre et du procureur général. Vous connaissez très bien cela dans le cadre de votre travail d'avocat. L'article 12 dans son libellé actuel vous pose-t-il problème?

M. Slansky: Oui. La Criminal Lawyers' Association s'oppose à l'impression de parti pris que crée fortement un processus d'extradition qui est lancé par le ministre de la Justice, pour être poursuivi par le procureur général du Canada, pour ensuite revenir au ministre de la Justice.

Nous acceptons de façon générale la proposition. Cependant, dans ces circonstances, cela est inacceptable pour les raisons suivantes. Ici, le ministre de la Justice, dans l'étape finale, joue un rôle quasi judiciaire en déterminant si les droits de l'intéressé seront ou non violés par sa remise, si cela pourrait exiger certaines conditions ou autres, et il doit examiner l'affaire avec toute l'impartialité requise.

Dans la même affaire, souvent avec les mêmes faits et questions, et avec la même personne, c'est-à-dire, le même ministre, soit le procureur général... celui-ci jouera un rôle contradictoire dans l'affaire en poursuivant l'extradition. Le fait de jouer un rôle contradictoire dans un contexte, puis, pour la même affaire, bien que pour des questions quelque peu différentes, de devoir demeurer impartial est, premièrement, difficile à réaliser et, deuxièmement, donne une impression de parti pris ce qui constitue en soi une raison suffisante de changer ce processus.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce la question de l'impartialité qui vous soucie?

M. Slansky: Oui, et l'apparence d'impartialité également.

Le sénateur Beaudoin: Il faut non seulement que justice soit faite, mais également que ce soit là l'impression donnée.

M. Slansky: Oui, précisément.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à la question de la peine de mort, car elle est importante.

Nous savons que la plupart des pays ont aboli la peine de mort, bien que celle-ci existe toujours dans certains États américains. Cela nous pose un gros problème. La frontière avec les États-Unis est gigantesque. L'aspect politique n'est pas si difficile à comprendre. C'est le pouvoir discrétionnaire qui m'inquiète. Un certain pouvoir discrétionnaire sera-t-il reconnu aux autorités canadiennes?

Mr. Slansky: There is at present. This bill contemplates that it should continue. There is support for this position at present from the Supreme Court of Canada in *Kindler*, although that was a split decision, which may be reconsidered next week by the Supreme Court of Canada in another matter.

Senator Beaudoin: The dissenting opinion of Justice Cory is very strong. He is definitely against the death penalty. If the death penalty were ever reintroduced in Canada, it would be in contradiction of section 12 of the Charter because it is cruel and unreasonable punishment.

Mr. Slansky: I agree.

Senator Beaudoin: However, in the United States the Supreme Court has ruled otherwise. Are you satisfied that we should keep the discretion that now exists in Canada under the state of law?

Mr. Slansky: It is the position of the Criminal Lawyers' Association that there should be no discretion to surrender for the death penalty. It should be mandatory that assurances be sought to prevent the imposition of the death penalty. It is our position that it is largely a legal fiction, although one that is supported by the *Kindler* decision, that Canada is not significantly implicated in surrender to face the death penalty. "We are not imposing the death penalty," says the Supreme Court of Canada. "We are just surrendering to another country that will impose the death penalty." While that may be the constitutionally permissible standard according to the Supreme Court of Canada, there is nothing to stop Parliament from legislating that there should never be surrender to face the death penalty.

Senator Beaudoin: We may do that easily.

Senator Joyal: Although we can do whatever we want in the legislation, that does not mean it will come into force somewhere else.

Senator Beaudoin: Is it true that you want this discretion to be set aside?

Mr. Slansky: That is right.

Senator Beaudoin: You may very well be right on this. However, what does that mean in practice? Does it mean that our authorities will have to do something with the American authorities?

Mr. Slansky: That is right.

Senator Beaudoin: They will have to do something to have a deal, is that what you are saying?

Mr. Slansky: That is right. It is my understanding that, every time assurances have been sought for the death penalty or any kind of assurance is being sought from any country, the country has never said, "If you do not send the person back to face the death penalty, we do not want him at all." They will still want the person. They will always make the deal to send the person back with assurances that they will not be seeking the death penalty.

M. Slansky: C'est le cas à l'heure actuelle. Le projet de loi prévoit son maintien. Il y a à l'heure actuelle appui en faveur de cette position du fait de la décision, bien qu'elle n'ait pas été unanime, de la Cour suprême dans l'affaire *Kindler*, mais cela sera peut-être revu la semaine prochaine par la Cour suprême du Canada dans une autre affaire.

Le sénateur Beaudoin: L'opinion dissidente du juge Cory est très ferme. Il s'oppose carrément à la peine de mort. Si la peine de mort devait un jour être réintroduite au Canada, cela serait contraire à l'article 12 de la Charte car il s'agirait d'une punition cruelle et déraisonnable.

M. Slansky: Je suis d'accord avec vous là-dessus.

Le sénateur Beaudoin: Cependant, aux États-Unis, la Cour suprême a tranché dans le sens contraire. Êtes-vous convaincu que nous devrions conserver le pouvoir discrétionnaire qui existe présentement dans les lois canadiennes?

M. Slansky: La position de la Criminal Lawyers' Association est qu'il ne devrait y avoir aucun pouvoir discrétionnaire d'extrader s'il y a risque d'imposition de la peine de mort. Ce devrait être obligatoire que soient demandées des garanties de non-imposition de la peine de mort. Notre position est que c'est largement de la fiction juridique, bien qu'appuyée par la décision *Kindler*, que le Canada ne soit pas partie dans la remise de personnes qui risqueraient ainsi la peine de mort. «Nous n'imposons pas la peine de mort» a dit la Cour suprême du Canada. «Nous extradons tout simplement vers un autre pays qui imposera la peine de mort». Bien que ce soit peut-être là la norme constitutionnellement permise de l'avis de la Cour suprême du Canada, il n'y a rien qui empêche le Parlement d'adopter des lois stipulant qu'il ne devrait jamais y avoir d'extradition si l'intéressé risquera alors la peine de mort.

Le sénateur Beaudoin: Nous pourrions faire cela facilement.

Le sénateur Joyal: Bien que nous puissions faire tout ce que nous voulons dans la loi, cela ne veut pas dire que ce sera appliqué ailleurs.

Le sénateur Beaudoin: Est-il vrai que vous aimeriez que ce pouvoir discrétionnaire soit supprimé?

M. Slansky: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez peut-être tout à fait raison là-dessus. Cependant, que cela signifie-t-il dans la pratique? Cela signifie-t-il que nos autorités devront faire quelque chose avec les autorités américaines?

M. Slansky: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Il leur faudra faire quelque chose pour obtenir une entente, est-ce bien cela que vous dites?

M. Slansky: C'est exact. D'après ce que je sais, chaque fois qu'on a cherché à obtenir des garanties ou des assurances du genre quant à la non-imposition de la peine de mort auprès d'un autre pays, celui-ci n'a jamais dit «Si vous ne nous renvoyez pas la personne chez nous pour qu'elle risque la peine de mort, nous n'en voulons pas du tout». Le pays requérant voudra toujours que la personne lui soit renvoyée. Il acceptera toujours une entente en

It is my understanding that in every state in the United States the death penalty cannot be imposed unless the prosecution seeks it. Therefore, the prosecution has control over whether or not it will be imposed. They can make the deal.

The Department of Justice says, "International law makes extradition an executive act, thus it is not something that should be legislated. It is something that should be negotiated between countries." That submission ignores the fact that the minister is subject to exercise that discretion according to law. If Parliament dictates that you must seek assurances, then the minister will seek assurances. The submission that this is somehow beyond the scope of Parliament in my submission is incorrect.

The concern about Canada becoming a haven is also something that is not supported by the evidence. In particular, there has been a discretion to not surrender to face the death penalty for a long period of time with the United States. Have we seen a flood of alleged murderers coming to Canada as a result? I suggest not; no more so than any other kind of crime because we have the border that we have. This fear that Canada will become a haven is just that, namely, an unfounded fear. If it turns out to be a well-founded fear, I suppose Parliament can always change its mind. At present, it is not one that is supported by any objective fact.

Senator Buchanan: Are you saying that much of this bill is not relevant but is already covered by the present act and much of what may have been achieved here could have been achieved by amendments to the present act?

Mr. Slansky: No. The approach of this bill is one that is somewhat different. It is a change in conception to a certain extent and probably could not be achieved by simple amendment to the existing act. However, some of this bill is certainly significantly different from what we presently face under the law. That is why we take objection to it.

I said that a lot of the purported need for this legislation is not there. The present system allows for an easy extradition process that has already been held to be constitutionally valid. Therefore, we do not see the need to change this approach by eliminating Canadian standards of evidence, allowing all this hearsay to come forward, et cetera. There is no need for it. In other words, the present system is working fine.

Senator Buchanan: There is one section on which I should like to get your opinion. Regarding a case in Halifax, the *Maersk Dubai* case, it is my understanding that Mr. Justice MacDonald based his decision that he could not extradite the Romanian sailors to Romania because he lacked the jurisdiction. That was because

vertu de laquelle on lui renverra la personne à condition d'avoir des assurances que celle-ci ne risquera pas la peine de mort.

D'après ce que j'ai compris, dans tous les États américains, la peine de mort ne peut pas être imposée à moins que l'accusation ne le demande. Par conséquent, c'est l'accusation qui décide si la peine de mort va être imposée ou non. Elle peut négocier une entente.

Le ministère de la Justice dit «Le droit international est tel que l'extradition est un acte exécutif et non pas une chose qui devrait être couverte par la loi. C'est une chose qui devrait être négociée entre pays». Cette théorie ignore le fait que le ministre doit exercer ce pouvoir discrétionnaire dans le respect de la loi. Si le Parlement dit que le ministre doit chercher à obtenir des assurances, alors c'est ce que fera le ministre. La thèse selon laquelle cela déborde du domaine du Parlement est à mon avis erronée.

La crainte que le Canada devienne un refuge pour les fugitifs relève d'une autre théorie qui n'est pas appuyée par les preuves dont on dispose. Je citerai à titre d'exemple le fait qu'il existe depuis longtemps avec les États-Unis un pouvoir discrétionnaire de ne pas leur remettre une personne si celle-ci y risquerait la peine de mort. A-t-on été témoin, par suite de cela, d'un déferlement de prétendus meurtriers au Canada? Il me semble que non, pas plus que pour toute autre catégorie de criminels, du fait que nous ayons la frontière que nous avons. Cette crainte que le Canada devienne un refuge est tout simplement une crainte non fondée. Si cela devait s'avérer être une crainte fondée, je suppose que le Parlement pourrait toujours changer d'avis. À l'heure actuelle, cette crainte n'est appuyée par aucune donnée objective.

Le sénateur Buchanan: Dites-vous que le gros du projet de loi n'est pas pertinent mais est déjà couvert par l'actuelle loi et qu'une part importante de ce qui a peut-être été réalisé ici aurait pu l'être grâce à des modifications à l'actuelle loi?

M. Slansky: Non. L'approche du projet de loi est quelque peu différente. Cela marque dans une certaine mesure un changement de conception et cela ne pourrait sans doute pas être réalisé par la voie de simples modifications à la loi actuelle. Cependant, certaines parties du projet de loi sont certes sensiblement différentes de ce qui est prévu dans l'actuelle loi. C'est pourquoi nous nous y opposons.

J'ai dit que nombre des prétendus motifs du projet de loi n'existent pas en réalité. L'actuel système prévoit un processus d'extradition simple qui a déjà été déclaré valide sur le plan constitutionnel. Par conséquent, nous ne voyons nul besoin de changer cette approche en éliminant les normes canadiennes en matière de preuve, en permettant le dépôt d'oui-dire, et tout le reste. Nous n'avons aucunement besoin de cela. En d'autres termes, l'actuel système fonctionne très bien.

Le sénateur Buchanan: Il y a un article sur lequel j'aimerais connaître votre opinion. Dans une affaire à Halifax, l'affaire *Maersk Dubai*, d'après ce que j'ai compris, le juge MacDonald a fondé sa décision sur le fait qu'il ne pouvait pas extraire les marins roumains vers la Roumanie du fait qu'il n'y était pas

the alleged offence took place in international waters and not in Romania. It appears that proposed section 5 will now cure that.

Mr. Slansky: Yes, insofar as it gives authority to proceed in such circumstances. The point of the Department of Justice is that there is still provision for the minister to refuse to surrender where jurisdiction is doubtful.

Again, the merits of the *Maersk Dubai* case remain to be seen. There is a case in the Supreme Court of Canada that talks about the extent to which jurisdiction is something that is a bar to extradition. Certainly, it may be said to be at odds with that case. It may or may not require the amendment that is there.

Senator Buchanan: The amendment now clarifies it for another judge who may have a similar case?

Mr. Slansky: Yes. Insofar as it suggests that you can go beyond territorial jurisdiction, the Criminal Lawyers' Association does not take great exception to it, because there are other forms of jurisdiction that can be asserted. However, it also rejects the Canadian concept of extradition, which is well-defined in terms of there having to be a substantial connection to Canada and comity must not be offended by the assertion of jurisdiction. That also is rejected. It does concern the Criminal Lawyers' Association that there could be no territorial jurisdiction and no jurisdiction as recognized by Canadian law, yet, still, we could pursue that extradition. That does concern the Criminal Lawyers' Association.

Senator Buchanan: I thought it would.

Senator Bryden: You are speaking for the Criminal Lawyers' Association of Ontario?

Mr. Slansky: Yes.

Senator Bryden: Do you know whether the criminal law section of the Canadian Bar Association would agree with your position?

Mr. Slansky: I have not consulted them, so I am not sure. However, I would expect that they would have a lot of the same concerns that we are expressing. These are concerns that criminal lawyers doing extradition work have, and I would imagine they would be echoed by the CBA and, presumably, criminal lawyers throughout the country.

Senator Bryden: The criminal law section of the Ontario Bar Association is quite large.

Mr. Slansky: Yes.

Senator Bryden: Approximately how many criminal lawyers are there?

Mr. Slansky: Frankly, I am not sure. It is hard to define, insofar as some criminal lawyers do other law as well, while some do just criminal law. Had I been properly prepared, I might have been able to get a list from the Criminal Lawyers' Association, but I

habilité. C'était parce que le prétendu délit avait été commis dans des eaux internationales et non pas en Roumanie. Il semble que l'article 5 du projet réglerait le problème.

M. Slansky: Oui, dans la mesure où il autorise à aller de l'avant dans de telles circonstances. Ce que dit le ministère de la Justice est que le ministre aura toujours la possibilité de refuser d'extrader lorsque l'aspect ressort est discutable.

Encore une fois, il reste à voir les mérites de l'affaire *Maersk Dubai*. Il y a une affaire à la Cour suprême du Canada dans laquelle il est question de savoir dans quelle mesure les limites du ressort ou de la compétence peuvent être un obstacle à l'extradition. Certes, ce pourrait être considéré comme étant à l'opposé de cette affaire. Cela pourrait ou non exiger l'amendement qui est là.

Le sénateur Buchanan: L'amendement tire les choses au clair pour le juge de demain qui sera peut-être saisi d'une affaire semblable, n'est-ce pas?

M. Slansky: Oui. Dans la mesure où le projet de loi dit que l'on peut aller au-delà de sa juridiction territoriale, la Criminal Lawyers' Association ne s'y oppose pas, car il existe d'autres formes de juridiction qui peuvent être affirmées. Cependant, cela rejette en même temps le concept canadien d'extradition, qui est bien défini en ce qu'il doit y avoir une relation substantielle avec le Canada et que l'union des peuples ne doit pas être offensée par l'affirmation de cette juridiction. Cela aussi est rejeté. Cela préoccupe la Criminal Lawyers' Association qu'il ne pourrait pas y avoir de juridiction territoriale ni aucune juridiction telle que reconnue en droit canadien, mais que l'on pourrait malgré tout poursuivre cette extradition. Cela préoccupe en effet la Criminal Lawyers' Association.

Le sénateur Buchanan: C'est bien ce que je pensais.

Le sénateur Bryden: Vous parlez au nom de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, n'est-ce pas?

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Bryden: Savez-vous si la section du droit pénal de l'Association du Barreau canadien partagerait votre point de vue?

M. Slansky: Je ne l'ai pas consultée, alors je n'en suis pas certain. Cependant, je m'attendrais à ce qu'elle ait nombre des mêmes préoccupations que celles que nous venons d'exprimer. Ce sont des préoccupations qu'ont les avocats au criminel et qui s'occupent d'extradition, et j'imagine qu'elles seraient également partagées par l'ABC et, sans doute, par les pénalistes de partout au pays.

Le sénateur Bryden: La Section du droit pénal du Barreau ontarien est assez importante.

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Bryden: Combien d'avocats pénalistes y a-t-il environ?

M. Slansky: Franchement, je ne suis pas sûr. C'est difficile à définir, en ce sens que certains pénalistes exercent également dans d'autres branches du droit, alors que d'autres se limitent au droit pénal. Si j'avais su, j'aurais pu demander la liste des membres de

would not know how many are in the Ontario portion of the Canadian Bar Association.

Senator Bryden: Are there various subdivisions within that? In other words, how many people would have been involved in formulating the position that you are taking today?

Mr. Slansky: As set out in the materials, which I guess you have not seen, there were three of us involved in the preparation of these submissions, but we did so with the endorsement and the expectation of the Criminal Lawyers' Association that we will be putting forward views that they would find acceptable. However, they have not been ratified by the Criminal Lawyers' Association or the CBA, or anything like that. The three lawyers, myself included, who prepared these materials and presented this submission to you now are all quite heavily involved in extradition issues. We hope that our views would be echoed by other criminal lawyers.

Senator Bryden: Are there a lot of lawyers from the Ontario bar criminal section who are involved in extradition issues?

Mr. Slansky: No. The number of lawyers who do a lot of extradition work are quite few, perhaps slightly more than a handful of them. You probably have the majority of the criminal law with special expertise in extradition presenting you these submissions. There may be five or six in total.

Senator Bryden: We appreciate the expertise. I used to be in the business of law and one of the legitimate questions that lawyers expect to be asked is: Is some of it self-serving? The position being taken basically is: If it ain't broke, don't fix it, and if you fix it, simply fix it by amending it in accordance with what Amnesty International suggested. Am I fair in that?

Mr. Slansky: I understand your question. The answer is a resounding, "No, this is not in our self-interest." In fact, as Mr. Lomer, who made submissions before the House of Commons committee, indicated it is very much in our interest to pass this legislation as is because we will have the financial benefit of litigating it for the next five or ten years and will potentially make a lot of money as a result of constitutional problems with the proposed legislation. To the contrary, it is not our own self-interest that is governing these submissions, but rather what we view as being the right and constitutionally necessary aspects of the law in this area.

Senator Bryden: I did not ask this question of the Justice officials but I will when they return here. This bill is the result of a significant amount of consultation, consideration, and, indeed, the expertise of some learned people in the law within the Department of Justice. If the proposed legislation is so bad and unnecessary, why is it here, in your opinion?

Mr. Slansky: That is a good question, one that I do not have the answer to. It presumably comes from their perception that they would like it to be easier than it is. It will certainly achieve that result.

la Criminal Lawyers' Association, mais je ne sais pas combien sont inscrits à la Section Ontario de l'Association du Barreau canadien.

Le sénateur Bryden: Y a-t-il des subdivisions à l'intérieur de celle-ci? Autrement dit, combien de personnes ont participé à la formulation de la position que vous exprimez aujourd'hui?

M. Slansky: Comme l'indiquent les documents — que vous n'avez pas vus, je suppose — nous étions trois à travailler sur ces positions, mais nous l'avons fait avec l'appui de la Criminal Lawyers' Association qui s'attendait à ce que nous exprimions des vues qu'elle jugerait acceptables. Cependant, elles n'ont pas été ratifiées par la Criminal Lawyers' Association ni l'ABC, ni rien du genre. Les trois avocats, dont moi-même, qui ont travaillé là-dessus et soumettent ces positions sont tous spécialisés dans le domaine de l'extradition. Nous espérons que d'autres avocats pénalistes partagent nos avis.

Le sénateur Bryden: Y a-t-il à la Section du droit pénal du Barreau ontarien beaucoup d'avocats travaillant dans le domaine de l'extradition?

M. Slansky: Non. Peu d'avocats font beaucoup de travail d'extradition, à peine plus d'une poignée. Ceux qui ont travaillé sur ces prises de position représentent probablement la majorité des pénalistes spécialisés en extradition. Il y en a peut-être cinq ou six au total.

Le sénateur Bryden: Nous apprécions votre savoir. J'ai exercé le droit commercial et l'une des questions légitimes auxquelles les avocats s'attendent est de savoir s'ils ont un intérêt personnel. Votre position, en substance, est celle-ci: si la machine n'est pas cassée, ne la réparez pas, et si vous changez quelque chose, faite ce qu'Amnistie internationale propose. Ai-je bien saisi?

M. Slansky: Je comprends votre question. La réponse est un retentissant «Non, ceci n'est pas dans notre intérêt personnel». De fait, comme M. Lomer, qui est intervenu au comité de la Chambre des communes, l'a dit, il serait tout à fait dans notre intérêt que le projet de loi soit adopté tel quel car il nous donnerait du travail très rémunérateur pendant les cinq ou dix prochaines années du fait des problèmes constitutionnels qu'il pose. Ce n'est donc pas du tout, bien au contraire, notre intérêt égoïste qui motive nos prises de position, mais plutôt le désir d'avoir un régime juridique approprié et constitutionnel dans ce domaine.

Le sénateur Bryden: Je n'ai pas posé cette question aux fonctionnaires du ministère de la Justice mais je le ferai lorsqu'ils reviendront. Le projet de loi est le résultat d'une concertation poussée, d'un examen serré de la part des juristes très compétents du ministère de la Justice. Si le projet de loi est aussi défectueux et inutile que vous le dites, comment expliquez-vous son existence?

M. Slansky: C'est une bonne question et je ne connais pas la réponse. Je suppose qu'il est motivé par un désir de faciliter la procédure. Ce sera certainement le résultat.

Clearly, there is a need for the legislation in certain respects, to get rid of the Fugitive Offenders Act and to allow a mechanism for the surrender to international tribunals. Those are all necessary changes. They decided, I suppose because they are getting rid of the Fugitive Offenders Act and combining it with the Extradition Act, that there is some need to consolidate and make a comprehensive scheme. I suppose that those in the Department of Justice who are interested in making it easier are using this opportunity to do so, but there is, again, no indication of a need for this legislation that I am aware of.

Amongst the criminal bar, the chance of winning extradition cases is largely considered a joke. If you are taking a extradition case on, they say, "You do not really expect to win, do you?" You do your best with what you have. It is practically rubber-stamped now, as I indicated earlier. Under the circumstances, I cannot see why there is a need to make these changes, except for those who actually want a rubber-stamp process, and clearly it does serve that purpose.

Senator Bryden: There is at least one clause in the bill, namely, the one relating to the death penalty provision, which, as I understand it, basically codifies the law as it is now.

Mr. Slansky: It codifies the law as it is now, although the law as it is now is largely there in treaty. Each treaty has such a provision. I have not gone through all the treaties to determine that, but I believe that most, if not all, treaties have such a provision. Certainly where the death penalty exists in the other state, there is provision made for that. Now it will be not only in the treaties but also in the proposed act, but it does echo what has been determined by the Supreme Court of Canada to be constitutionally permissible, yes.

Senator Bryden: And that is not an unusual role for Parliament?

Mr. Slansky: No. It is not objectionable in that sense. It is merely codifying what the Supreme Court of Canada says is permissible. However, just because the Supreme Court of Canada says it is permissible does not mean that Parliament should adopt it as desirable. We do object to it on a number of bases, some of which I have already indicated.

Senator Bryden: Yes. Your group made a similar submission to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights?

Mr. Slansky: Yes, we did. There were about four amendments made that drew largely upon the submissions we made. I have deleted those recommendations from the written materials. Those amendments or suggestions, though, were largely procedural. The main focus of our submission was not accepted by the committee of the other place.

Senator Bryden: Were you given any reason, or are you aware of any reason, for that?

Mr. Slansky: No.

Certains changements s'imposent de toute évidence, notamment l'abrogation de la Loi sur les criminels fugitifs et l'établissement d'un mécanisme d'extradition vers les tribunaux internationaux. Ce sont là des changements nécessaires. Je suppose qu'ils ont décidé, vu qu'ils suppriment la Loi sur les criminels fugitifs et qu'ils la combinent avec la Loi sur l'extradition, qu'il est opportun de mettre en place un régime global unique. Je suppose que ceux du ministère de la Justice désireux de faciliter la procédure mettent à profit cette occasion, mais je répète qu'il n'existe nul besoin pour ce projet de loi, à ma connaissance.

Chez les avocats pénalistes, la possibilité de gagner une cause d'extradition est largement considérée comme une plaisanterie. Si vous vous chargez d'une affaire d'extradition, on vous dit: «Vous ne comptez tout de même pas gagner?» Nous faisons de notre mieux avec les moyens dont nous disposons. Comme je l'ai dit, l'extradition est quasi automatique. Dans ces conditions, je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire d'opérer ces changements, sauf pour plaire à ceux qui veulent l'extradition automatique, et le projet de loi va clairement dans ce sens.

Le sénateur Bryden: Il y a au moins une disposition du projet de loi, à savoir celle relative à la peine capitale qui, si je saisis bien, codifie l'état actuel du droit en la matière.

M. Slansky: Il codifie le droit actuel, sauf que celui-ci est principalement déterminé par les traités. Chaque traité contient une telle disposition. Je n'ai pas passé en revue tous les traités pour m'en assurer, mais je crois que la plupart des traités, voire tous, contiennent une telle disposition. Il y a une disposition à cet effet dans les traités signés avec les pays appliquant la peine capitale. Dorénavant, ce ne sera plus seulement dans les traités, mais dans la loi, et cela ne fait que reprendre ce que la Cour suprême du Canada a déterminé être licite en vertu de la Constitution.

Le sénateur Bryden: Et ce n'est pas un rôle inhabituel pour le Parlement?

M. Slansky: Non. Ce n'est pas contestable sur ce plan. Cela ne fait que codifier ce que la Cour suprême du Canada dit être licite. Cependant, le fait que la Cour suprême du Canada dise qu'une chose est licite ne signifie pas que le Parlement doit l'adopter comme étant souhaitable. Nous avons des objections à divers titres, dont j'ai énoncé un certain nombre.

Le sénateur Bryden: Oui. Votre groupe a défendu la même position au comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes?

M. Slansky: Oui. Le comité a apporté quatre amendements fondés principalement sur nos positions. J'ai retranché ces recommandations des documents que nous vous avons remis. Mais ces amendements portent surtout sur des points de procédure. Le comité de l'autre Chambre n'a pas repris l'essentiel de notre position.

Le sénateur Bryden: Vous a-t-on dit pourquoi, ou bien en connaissez-vous les raisons?

M. Slansky: Non.

Senator Bryden: A great deal of what you say relates to the protection of individual rights. As I read the bill, there appears to be more emphasis on what might be termed a public policy decision to make it more expeditious to be able to extradite persons. Your position is that it is easy enough now. I am just trying to understand why there is such a blanket opposition from your group to what seems to be a public policy determination that has been made, obviously with some consultation and with some legal advice.

The fact that you appeared before the House of Commons committee and they accepted some of your procedural amendments but not your basic position would indicate to me that they did not agree with your policy position as against the public policy. Is that a fair statement?

Mr. Slansky: That would be a reasonable inference, yes.

Senator Joyal: I should like to return to one of your statements. You said that the present bill would throw the gate wide open to question the constitutionality of questions that have already been upheld by the Supreme Court.

Could you list for us in a brief way which are those points that you would feel, as a lawyer, totally at ease to question? That statement is fairly encompassing in terms of its consequences, and I would certainly like to share your experience on those grounds.

Mr. Slansky: First, the Supreme Court of Canada has said in several decisions, in particular, in *Schmidt* and in *McVey*, that the extradition process as it presently stands is constitutionally valid insofar as the rights and liberties of the individual are protected, primarily through the judicial phase; in the words, the extradition hearing, which requires that there be a *prima facie* case according to evidence that complies with Canadian laws of evidence. That requirement ensures that Canadian principles are incorporated in making out that *prima facie* case.

In other words, the process is meant to be a screening process. We do not wish to send people to other countries unless there is a real possibility that they could be convicted there and that the conviction would be consistent with Canadian principles of justice and fairness.

By eliminating the requirement of the oath in relation to the factual assertions, by eliminating requirements that the information comply with Canadian rules of evidence, that screening process is no longer effective. For the process to be effective, you must know that based upon the available evidence someone could be convicted. However, this is not a determination that someone could be convicted on this evidence because you do not need to submit the evidence so the evidence does not need to comply with Canadian standards.

That fundamental protection that the Supreme Court of Canada hangs its hat on in those cases has been basically eliminated. Further, there is the right to cross-examine on facts being used by the state to deprive you of life, liberty and security of the person. The Ontario Court of Appeal, in *Smith*, said that reliance on authenticated documents without cross-examination is acceptable because there are indicia of reliability in the present system. In

Le sénateur Bryden: Une bonne partie de vos objections concerne la protection des droits des particuliers. En lisant le projet de loi, il m'apparaît que l'on privilégie, par décision de politique publique, l'accélération de la procédure d'extradition. Votre position est que celle-ci est déjà suffisamment facile. J'essaie simplement de comprendre pourquoi votre groupe est si globalement opposé à ce qui semble être une position politique gouvernementale adoptée, manifestement, après un minimum de concertation et d'avis juridiques.

Le fait que vous ayez comparu devant le comité de la Chambre des communes et que celui-ci ait accepté certains de vos amendements de procédure mais non votre position fondamentale m'amène à penser qu'il a rejeté votre position de principe, la jugeant contraire à la politique gouvernementale. Cette conclusion est-elle légitime?

M. Slansky: C'est une conclusion légitime, oui.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir sur l'une de vos déclarations. Vous avez dit que le projet de loi ouvrirait grand la porte à la contestation de la constitutionnalité d'éléments déjà confirmés par la Cour suprême.

Pourriez-vous nous dresser une liste des éléments que vous n'hésiteriez pas à contester, en tant qu'avocat? Votre affirmation est assez peu nuancée et j'aimerais savoir sur quoi vous la fondez.

M. Slansky: Premièrement, la Cour suprême du Canada a déclaré dans plusieurs jugements, en particulier dans les causes *Schmidt* et *McVey*, que la procédure d'extradition actuelle est constitutionnelle dans la mesure où les droits et libertés des intéressés sont protégés, principalement dans la phase judiciaire. Autrement dit, l'audience d'extradition, qui exige une présomption *prima facie* selon des preuves conformes au droit canadien en matière de preuve. Cette exigence garantit que les principes canadiens sont incorporés à la présomption *prima facie*.

Autrement dit, la procédure est destinée à établir un tri. Nous ne voulons pas extraditer des gens à moins qu'il y ait une possibilité réelle qu'ils soient condamnés dans l'autre pays, et ce conformément aux principes canadiens de justice et d'équité.

En supprimant la prestation de serment relative à l'exposé des faits, en éliminant l'exigence que les renseignements soient conformes aux règles de preuve canadiennes, la procédure de tri cesse d'être efficace. Pour qu'elle soit efficace, il faut avoir l'assurance qu'une personne serait condamnée, sur la foi des preuves disponibles. Cependant, dorénavant ce n'est plus une détermination que la personne pourrait être condamnée sur la base de cette preuve car la preuve n'a plus besoin d'être soumise et n'a donc plus besoin de respecter les normes canadiennes.

Cette protection fondamentale sur laquelle s'est fondée la Cour suprême du Canada dans ses jugements a été à peu près éliminée. En outre, il y a le droit de contre-interroger sur les faits invoqués par l'État pour priver quelqu'un de la vie, de la liberté et de la sécurité de sa personne. La Cour d'appel de l'Ontario, dans la cause *Smith*, a dit qu'il est licite de s'en remettre à des documents authentifiés, sans contre-interrogatoire, car dans le système actuel

other words, the documents are authenticated, they are sworn, and so on. These various protections ensure reliability.

All of those indicia of reliability have been removed by this bill. Again, challenge to the precluding of cross-examination is now an open question if this bill passes. In particular, that itself was becoming more and more questionable as time and technology advances. This bill itself recognizes that taking evidence by video link is now technologically feasible. The basic underlying principle in *Smith* that allowed for the admission of authenticated documents without cross-examination was that to require cross-examination would be to make extradition virtually impossible when dealing with countries at the other end of the planet.

Now, with the video-link technology, that basis for precluding cross-examination has been undermined by technological advances. At a time when we should be re-considering the preclusion of cross-examination, we are going light years in the other direction. Further, the proposed legislation is undermining the consent of double criminality, as I indicated before. If a person is being extradited on one offence, the minister can decide to send the person back on other offences, even if they are not extraditable offences, and can send the person back even after a judge has determined that such person should be discharged on certain offences because there is insufficient evidence. The minister can effectively override that and send someone back on other offences anyway. As I indicated earlier, that is a fundamental protection as well.

One of the other primary areas in which fairness to the individual is protected is through the ministerial process, that is, the executive phase, wherein the minister can refuse to surrender in certain circumstances, insofar as this system allows for the presentation of facts merely by summaries as to what they hope the case will amount to. The minister is making this determination, as to whether the trial will be fair, largely in a vacuum. Therefore, the fairness of that surrender itself is questionable.

There are a number of other examples, and I will not go into them all. In particular, the refugee issue is a significant Charter problem with the bill as it presently stands. There are cases indicating that if someone has a well-founded fear of persecution, which is the basic definition of "refugee," even if they are not eligible to make a refugee claim, surrender of them to a particular country from which they fear persecution would violate section 7 of the Charter. In particular, the *Nguyen* case from the Federal Court of Appeal makes that clear, and there are other decisions from the Federal Court of Appeal. The Supreme Court has not dealt with the issue yet. By taking this position, that if you are extradited you cannot claim refugee status, is a serious section 7 concern.

Those are some of the more serious issues. The Supreme Court of Canada has, as the law presently stands, upheld the general

il y a des indices de fiabilité. Autrement dit, les documents sont authentifiés, et font l'objet d'une prestation de serment, et cetera. Ces diverses protections assurent la fiabilité.

Or, le projet de loi supprime tous ces indices de fiabilité. Encore une fois, si le projet de loi est adopté, l'absence de contre-interrogatoire devient de nouveau contestable. Cette absence devenait déjà de plus en plus contestable au fil du temps, avec les progrès technologiques. Le projet de loi lui-même reconnaît que la déposition par liaison télévisuelle est maintenant technologiquement faisable. Le principe sous-jacent du jugement *Smith*, autorisant l'admission de documents authentifiés sans contre-interrogatoire, était que l'extradition deviendrait virtuellement impossible s'agissant de pays à l'autre bout de la planète si le contre-interrogatoire était impératif.

Aujourd'hui, avec la technologie de la vidéoconférence, cette justification de l'absence de contre-interrogatoire ne tient plus. Ainsi, à un moment où il faudrait reconsidérer l'absence de contre-interrogatoire, nous franchissons des années lumière dans l'autre direction. En outre, le projet de loi sape le principe de la double criminalité, comme je l'ai déjà dit. Si une personne est extradée pour une infraction, le ministre peut décider de la renvoyer pour d'autres infractions, même si ce ne sont pas des infractions passibles d'extradition, et peut renvoyer la personne même après qu'un juge a déterminé que la personne devrait être exonérée de certaines accusations par manque de preuve. Le ministre peut passer outre et extradier la personne quand même pour d'autres infractions. Comme je l'ai dit, c'était là également une protection fondamentale.

Une autre importante garantie d'équité envers la personne intervient au niveau du processus ministériel, c'est-à-dire de la phase exécutive, où le ministre peut refuser d'extrader dans certains cas, du fait que le système autorise dorénavant la présentation de faits sous forme de simples résumés. Le ministre effectue pratiquement dans le vide cette détermination du caractère équitable du procès ultérieur. Par conséquent, le caractère équitable de l'extradition est lui-même contestable.

Il y a un certain nombre d'autres exemples et je ne vais pas tous les passer en revue. En particulier, la question des réfugiés pose un problème important du point de vue de la Charte, selon le texte actuel du projet de loi. La jurisprudence dit que si une personne a une crainte fondée de persécution, ce qui est la définition fondamentale du «réfugié», même si elle n'est pas admissible à présenter une demande de reconnaissance du statut de réfugié, l'extradition vers un pays donné où elle craint la persécution serait contraire à l'article 7 de la Charte. Cela ressort clairement de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans la cause *Nguyen* et d'autres décisions de la Cour d'appel fédérale. La Cour suprême ne s'est pas encore prononcée à ce sujet. Mais l'interdiction de demander le statut de réfugié si vous faites l'objet d'une procédure d'extradition est très problématique du point de vue de l'article 7.

Voilà certaines des principales difficultés. La Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de la loi actuelle sur la

constitutional validity of the legislation based upon some of the protections that are there, and those protections are now being removed.

Senator Joyal: Are all those points covered in your brief?

Mr. Slansky: Yes.

Senator Joyal: All of them?

Mr. Slansky: Yes.

Senator Joyal: It means that they already were presented when the bill was discussed in the other place?

Mr. Slansky: Yes.

The Chairman: I have one question which is over-simplifying things, however, it seems to me that you have said two different things. You have told us that the present extradition process is just a rubber stamp.

Mr. Slansky: Partially a rubber stamp, yes.

The Chairman: You also told us that it is working fine, that it is constitutionally valid.

Mr. Slansky: That is true. It has been upheld as being constitutionally valid. I do not necessarily agree with the Supreme Court of Canada's decision that these minimal protections that amount largely to a rubber stamp provide any real protection, however, the Supreme Court of Canada, nevertheless, has said that they do. Personally, and as a lawyer, I would like there to be better protection of those rights. However, the Supreme Court has said that you do not need better protection of the rights. Now what little rights there are, are being eliminated, therefore, it is becoming a real rubber stamp.

Senator Grafstein: I am interested in your support for the Amnesty International position about the two-track process.

The Amnesty International position, in effect, says that we should have a faster and easier track for Canadians charged with crimes against humanity, international crimes, to ensure that there is fast and appropriate compliance, subject to protecting their appropriate rights.

The Chairman: I, perhaps, should not have said that it was not asked. It was part of Mr. Slansky's original submission.

Senator Grafstein: I understand, but I want to question him about that.

The government witnesses took the position that, in effect, it would be inappropriate to put Canadians into two different classes: those who are charged with a crime that are being extradited to another state, to another nation, and those who are being charged with a crime against humanity and are being sent to an international tribunal. Therefore, one of the reasons for having, in effect, similar rules is to treat each Canadian individually.

In response to that, Amnesty International argued that in Canada we already have a two-track system. We have a two-track system in criminal law, which is summary versus the indictable system. In effect, we have looked at the nature of the crimes and we have treated them in a different way.

base des protections qu'elle prévoit, et le projet de loi élimine ces protections.

Le sénateur Joyal: Est-ce que votre mémoire couvre tous ces points?

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Joyal: Tous?

M. Slansky: Oui.

Le sénateur Joyal: Cela signifie que vous les avez déjà soumis lorsque le projet de loi a été en délibération à la Chambre?

M. Slansky: Oui.

La présidente: J'ai une question qui schématise à l'excès, mais il me semble que vous dites deux choses contradictoires. Vous dites que la procédure d'extradition actuelle est une simple formalité.

M. Slansky: Oui, partiellement une formalité.

La présidente: Vous dites également qu'elle fonctionne bien, qu'elle est conforme à la constitution.

M. Slansky: C'est vrai. Elle a été confirmée comme conforme. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec la décision de la Cour suprême du Canada lorsqu'elle considère que ces protections minimales qui font de l'extradition une simple formalité représentent une réelle protection, mais c'est néanmoins ce qu'a décidé la Cour suprême du Canada. Personnellement, et en tant qu'avocat, j'aimerais que ces droits soient mieux protégés. Cependant, la Cour suprême a tranché qu'une meilleure protection n'est pas nécessaire. Maintenant que le peu de protection qui existait est éliminé, l'extradition devient réellement automatique.

Le sénateur Grafstein: Je m'intéresse à votre appui à la position d'Amnistie internationale concernant la double procédure.

En substance, Amnistie internationale dit qu'il faudrait établir une procédure plus rapide et plus facile pour les Canadiens accusés de crimes contre l'humanité, de crimes internationaux, pour assurer une extradition rapide, sous réserve d'une garantie appropriée de leurs droits.

La présidente: Je n'aurais peut-être pas dû dire que cela n'a pas été demandé. C'était dans le mémoire initial de M. Slansky.

Le sénateur Grafstein: Je comprends, mais j'aimerais lui poser des questions à ce sujet.

Le représentant du gouvernement, en substance, a répondu qu'il serait inapproprié de ranger les Canadiens dans deux catégories différentes: ceux accusés d'un crime qui sont extradés vers un autre État, et ceux accusés d'un crime contre l'humanité qui sont remis à un tribunal international. Ainsi, l'existence d'un seul ensemble de règles a pour but de traiter chaque Canadien individuellement.

En réponse à cela, Amnistie internationale fait valoir que le Canada a déjà un double système. Nous avons un double système en droit pénal, soit la procédure sommaire et la procédure de mise en accusation. Dans la pratique, nous considérons la nature des infractions et nous les traitons de manière différente.

What is your position with respect to the government position? I assume that you made that argument to the other place and that they chose not to accept that as a policy position.

Mr. Slansky: Let me deal with the last point first. We may have made a brief reference to this issue in our appearance before the House committee but it was not a focal point of our submissions at that time. It was largely in response to the Amnesty position. They presented before we did, and we heard them and then made a few comments. However, it was not part of our submissions *per se*. It is now, however, in our material and one of our submissions. We did not specifically make that position and it was not specifically rejected in terms of our submissions, but Amnesty made that position at the time.

We do agree with the position that was made by Amnesty, for example, comparing summary conviction versus indictable. You have different procedures for the more serious offence than you do for the less serious offence. That is not considered a kind of discrimination but something that arises from the nature of the charge.

Similarly, it is our position that there are different sovereignty issues in relation to surrender to international tribunals as opposed to extradition between states.

Senator Grafstein: Explain that.

Mr. Slansky: In relation to surrender to an international tribunal, Canada has given up its sovereignty interests on this point to the extent that it has a duty to surrender by treaty. It has given up its sovereignty interest and has said that it has a duty to surrender. It has removed its sovereign discretion to say "yes" or "no" and says it is up to the international tribunal to address those issues. In the extradition context, less sovereignty has been given up. In each and every extradition case between states, Canada retains its discretion to say "yes" or "no." It is a different situation when you are dealing with an international tribunal. There is less of a reason for Canada to be intervening because it has retained less sovereignty in that area. It is, as I mentioned before, like apples and oranges.

Senator Grafstein: In effect we have contracted out by international agreement, which is different from an extradition between states where we have an extradition agreement. I do not understand that.

Mr. Slansky: In the extradition agreement, there is no obligation to extradite. There is a treaty that exists that provides a mechanism to extradite but discretion, which is why the minister retains the discretion to say "yea" or "nay," or to say "yea" but with conditions. In the international tribunal context, they are saying that it should not be extradition at all, that it should merely be surrender. The international tribunal will deal with whatever issues might have warranted the exercise of discretion.

Senator Grafstein: If we accepted Amnesty International's position and your support for that position — obviously depending on the drafting, but notionally, for the moment — do you believe that there would be a Charter defence available to a person in Canada who was being extradited? That appeared to be another concern raised by the government indirectly.

Que pensez-vous de la position gouvernementale? Je suppose que vous avez présenté vos arguments au comité de la Chambre et qu'il a choisi de ne pas y adhérer.

M. Slansky: Voyons d'abord le dernier point. Nous avons peut-être fait une brève mention de cela lors de notre comparution au comité de la Chambre, mais ce n'était pas un point focal de notre intervention. C'était surtout en réponse à la position d'Amnistie. Ces derniers avaient comparu avant nous, et nous avons entendu ce qu'ils ont dit et émis quelques commentaires. Mais cela ne faisait pas partie de notre intervention en soi. Cependant, c'est maintenant dans notre texte et c'est l'une de nos positions. Nous n'avions donc pas expressément formulé cette position, et elle n'a pas été spécifiquement rejetée, et Amnistie avait formulé cette position devant le comité.

Nous souscrivons à la position d'Amnistie lorsqu'elle compare, par exemple, la procédure sommaire et la procédure de mise en accusation. Nous avons une procédure différente pour les crimes graves et pour les crimes moins graves. Ce n'est pas considéré comme une forme de discrimination, mais simplement comme quelque chose qui découle de la nature de l'accusation.

De même, notre position est que l'extradition vers les tribunaux internationaux, par opposition à l'extradition entre États, met en jeu des problèmes différents en matière de souveraineté.

Le sénateur Grafstein: Expliquez cela.

M. Slansky: Dans le cas de l'extradition vers un tribunal international, le Canada a renoncé à sa souveraineté en ce sens qu'il s'est donné par traité l'obligation d'extrader. Il a renoncé à sa souveraineté en se donnant l'obligation d'extrader. Il a renoncé à sa latitude souveraine de dire «oui» ou «non», s'en remettant au tribunal international. Dans le cas de l'extradition vers un autre pays, l'abandon de souveraineté est moindre. Dans chaque cas d'extradition entre États, le Canada conserve sa latitude de dire «oui» ou «non». La situation est différente s'agissant d'un tribunal international. Il y a moins de raisons pour le Canada d'intervenir car il a conservé moins de souveraineté dans ce cas. Comme je l'ai dit, c'est comme comparer des pommes et des oranges.

Le sénateur Grafstein: Dans la pratique, nous avons sous-traité par entente internationale, ce qui est différent d'une extradition entre États avec lesquels nous avons un traité d'extradition. Je ne comprends pas cela.

M. Slansky: Dans le traité d'extradition, il n'y a pas d'obligation d'extrader. Il y a un traité, qui prévoit un mécanisme d'extradition, mais avec un pouvoir discrétionnaire qui permet au ministre d'accepter ou de refuser, ou d'accepter avec des conditions. Dans le contexte d'un tribunal international, il n'est plus vraiment question d'extradition, simplement de remise. Le tribunal international traitera lui-même des questions qui auraient pu justifier l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Grafstein: Si nous acceptons la position d'Amnistie internationale et la vôtre, pensez-vous que la personne extradée aurait au Canada un recours invoquant la Charte? Cela dépendrait évidemment du libellé, mais prenons pour le moment le principe. Ce semble être là une autre préoccupation exprimée indirectement par le gouvernement.

Mr. Slansky: In the international tribunal context?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Slansky: Certainly I would expect that people would launch constitutional challenges in the first few cases arising. You cannot avoid that. I would expect that ultimately the courts and the Supreme Court of Canada when dealing with the issue will determine that this is qualitatively different and, therefore, constitutional. It is not discrimination as defined by the Supreme Court of Canada, which says that there must be discrimination on one of the enumerated or analogous grounds. This is not discrimination upon an enumerated or analogous ground. Short of section 15, they would have to demonstrate that surrender to an international tribunal in this fashion would be contrary to principles of fundamental justice. Insofar as that is the case, they will have to look at it in the contextual basis and say Canada has given up its sovereignty in this area and that is the context in which you assess what fundamental justice requires in that context.

Yes, I would be surprised if they did not bring a constitutional challenge, but I think the differentiation of the two positions is supportable and desirable. To put them in the same system dilutes the protections in the bilateral extradition context. Trying to eliminate obstructions for international surrender and, at the same time, mixing the two, you are putting obstructions in the international tribunal context because it is merged with the state extradition. By mixing these two different things, you are messing them both up.

Senator Bryden: It is my understanding, having done a little research since Amnesty International was here, that it was one of the non-governmental organizations participating in the conference that resulted in the Treaty of Rome. They tried very hard to have the states accept that there be a different process for surrender to international tribunal than that for extradition. They were unsuccessful in having that happen.

It is also my understanding that the word "surrender," as it applies in that statute, was about as neutral a term as the states could agree upon. It does not in any way indicate that the process the individual state follows in surrendering the individual needs to be different than that state's extradition used normally. Is that fair?

Mr. Slansky: I must admit, frankly, that I am not sufficiently familiar with the provisions of the Treaty of Rome that I can give you an informed opinion on the intricacies of that particular issue. I am sufficiently familiar with the other treaties in relation to the present international tribunals to understand that their "surrender" is different than "extradition." Surrender is anticipated to be non-extradition surrender — that is, less of an obstruction than the usual extradition process is. There is a duty to send the person there.

I know that this committee has dealt with the issue of, "Well, we do not have a ratified Treaty of Rome here to deal with yet but we do have the two international tribunals now." Insofar as they do exist and their provisions are clear, I would submit that it supports the differentiation of the two processes.

M. Slansky: Dans le contexte d'un tribunal international?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Slansky: Je suppose que les intéressés, dans les premiers cas, se pourvoieraient en invoquant la Constitution. C'est inévitable. J'imagine que les tribunaux et la Cour suprême trancheraient que cette procédure est qualitativement différente et, de ce fait, constitutionnelle. Ce n'est pas une discrimination définie telle par la Cour suprême du Canada, qui a dit qu'il fallait une discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés ou un motif analogue. Il ne s'agit de rien de tel en l'occurrence. À moins d'invoquer l'article 15, il faudrait démontrer que la remise à un tribunal international selon cette procédure serait contraire au principe de la justice fondamentale. Dans ce cas, le tribunal devra examiner le contexte et conclure que le Canada a cédé sa souveraineté dans ce domaine et que c'est dans ce contexte qu'il faut évaluer les exigences de la justice fondamentale.

Oui, je serais surpris qu'il n'y ait pas des contestations invoquant la Constitution, mais je pense que la différence de traitement dans les deux cas est justifiable et souhaitable. Le fait de les regrouper dans un même système dilue la protection dans le contexte de l'extradition bilatérale. Essayer d'éliminer les obstructions dans le contexte international et, en même temps, mélanger les deux situations revient à ériger des obstructions dans le contexte du tribunal international par amalgame avec l'extradition entre États. En mélangeant deux choses différentes, on obtient un résultat insatisfaisant dans les deux cas.

Le sénateur Bryden: Ayant effectué quelques recherches depuis la comparaison d'Amnistie internationale, je crois savoir que cette dernière était l'une des organisations non gouvernementales ayant participé à la conférence qui a débouché sur le Traité de Rome. Elle s'est efforcée de faire admettre aux États un processus différent pour la remise à un tribunal international et pour l'extradition. Elle n'y est pas parvenue.

Je crois savoir également que le terme «remise» tel qu'utilisé dans ce texte, était l'expression la plus neutre sur laquelle les États ont pu s'entendre. Elle n'indique en aucune façon que la procédure à suivre par les signataires en vue de la remise de la personne doit être différente de celle employée pour l'extradition ordinaire. Est-ce exact?

M. Slansky: Je dois avouer, franchement, que je ne connais pas suffisamment les dispositions du Traité de Rome pour me prononcer. Je connais suffisamment les autres traités relatifs aux tribunaux internationaux actuels pour savoir que la «remise» est différente de «l'extradition». La remise se fait hors-extradition — c'est-à-dire que l'obstruction y est moindre que dans la procédure d'extradition habituelle. Il y a une obligation de remettre la personne.

Je sais bien que l'on a rétorqué au comité que «le Traité de Rome n'a pas été ratifié par le Canada encore, mais nous avons déjà les deux tribunaux internationaux». Dans la mesure où ils existent et où les dispositions dans leur cas sont claires, j'estime que la différenciation des deux procédures est justifiée.

Senator Bryden: I am sure you did not come here conversant with all issues; I certainly did not. It is my understanding that, even under the present international tribunals, the guidelines or procedures governing surrender are administrative directives suggested to states as a way to comply with the surrender to the court. They are not compulsory.

Mr. Slansky: I am not positive. I will take your word for it that that is the case. Certainly, it will not be effective until and unless Canada enacts legislation that allows for a particular procedure, which is what this bill does.

If they are merely administrative guidelines, then it may be that the present day legislation does not contravene the "treaty," as Amnesty International has said. I merely defer to the Amnesty International position that they view this as being more than administrative guidelines. They view this as being fundamentally at odds with the treaty obligations for those tribunals. I am not sufficiently familiar with the situation to say more than that.

Senator Bryden: I will ask these questions of the minister since I neglected to ask them of Amnesty International.

These guidelines are non-binding in character. The tribunals themselves have entered into an extradition treaty with the United States. An extradition process is used by the United States to effect their surrender to the tribunals.

Mr. Slansky: As I understand it, generally, the United States' position with respect to surrender to international tribunals is generally much more of a jealously guarded kind of jurisdiction than exists elsewhere. The fact that they take that position does not mean that that should be the standard by which Canada should govern itself.

It may be that you are right; but that is an indication that these are administrative guidelines, since they do deviate from it in the case of the United States. However, again, I am not sufficiently familiar with how the United States has become a party to this particular convention. I do not know if there were reservations in the treaty process that allowed for this. Frequently, the United States imposes reservations in making treaties, especially in multilateral conventions. I have not researched it. I apologize, but I am not in a position to answer beyond what I have already said.

Senator Bryden: I appreciate that. There have been no allegations with respect to the two tribunals that are currently functioning that the United States is not cooperating or complying, which is something either you or I can verify. They have done that by entering into an extradition agreement with the tribunal. Presumably, Canada, under this bill, or indeed under the old extradition rules, could comply with surrendering people.

Mr. Slansky: I am not sure that they could comply under the present legislation because it only allows for extradition between states.

Senator Bryden: They would have to enter into a treaty with the tribunal under the old system?

Le sénateur Bryden: Je suis sûr que vous n'êtes pas informé de tous les éléments; ce n'était certainement pas mon cas. Je crois savoir que, même s'agissant des tribunaux internationaux actuels, les lignes directrices ou procédures relatives à la remise sont des directives administratives suggérées aux États comme moyen d'effectuer la remise au tribunal. Ce n'est pas une obligation.

M. Slansky: Je ne suis pas sûr. J'accepte votre parole. Mais ces procédures n'auront pas effet tant que le Canada ne promulguera pas une loi établissant une procédure particulière, ce que fait ce projet de loi.

S'il s'agit de simples lignes directrices administratives, alors il se peut que la loi actuelle ne soit pas contraire au «traité», contrairement à ce que dit Amnesty internationale. Je m'en suis remis à la position d'Amnistie internationale qui y voit davantage que des lignes directrices administratives. Elle considère que la loi actuelle est fondamentalement en contradiction avec les obligations contractées par traité envers ces tribunaux. Je ne suis pas suffisamment informé pour en dire plus.

Le sénateur Bryden: Je poserais ces questions au ministre, puisque j'ai négligé de les poser à Amnesty internationale.

Ces lignes directrices ont un caractère non contraignant. Les tribunaux eux-mêmes ont signé un traité d'extradition avec les États-Unis. Les États-Unis appliquent une procédure d'extradition pour effectuer la remise aux tribunaux.

M. Slansky: À ma connaissance, la position américaine concernant la remise aux tribunaux internationaux, de manière générale, consiste à préserver de façon beaucoup plus jalouse qu'ailleurs sa compétence. Le fait qu'ils adoptent cette position ne signifie pas qu'il s'agit d'une norme devant régir le Canada.

Il se peut que vous ayez raison; mais c'est là une indication qu'il s'agit de lignes directrices administratives puisque les États-Unis y dérogent. Mais, encore une fois, je ne connais pas suffisamment bien la manière dont les États-Unis sont devenus partie à cette convention. Je ne sais pas s'il y avait des réserves dans le processus de négociation du traité qui ont permis cette dérogation. Les États-Unis imposent fréquemment des réserves lors de la conclusion de traités, surtout les conventions multilatérales. Je n'ai pas fait de recherches là-dessus. Désolé, mais je ne suis pas en mesure de me prononcer plus avant que je ne l'ai fait.

Le sénateur Bryden: Je comprends. Les deux tribunaux actuellement existants ne se sont jamais plaints que les États-Unis ne collaborent pas ou ne s'exécutent pas. C'est facile à vérifier. Les États-Unis se sont conformés en concluant un accord d'extradition avec le tribunal. Je suppose que le Canada, avec ce projet de loi ou même avec les anciennes règles d'extradition, pourrait se conformer également.

M. Slansky: Je ne suis pas certain qu'il pourrait le faire avec la loi actuelle, car celle-ci ne prévoit que l'extradition entre États.

Le sénateur Bryden: Il faudrait conclure un traité avec le tribunal selon l'ancien système?

Mr. Slansky: I am not sure they could because it is not a state, it is a tribunal. They need some kind of legislative amendment at least to be able to do so. Under this proposed legislation, they can do it. However, it is suggested that it be done on a separate basis.

The Chairman: I wish to thank you very much for your presentation. I understand our next witness is with us.

I now invite Dean La Forest to join us at the table.

Please proceed, Ms La Forest.

Dean Anne W. La Forest, Faculty of Law, University of New Brunswick: Madam Chairman, thank you for inviting me here today.

First, I will summarize the points that I want to make in respect of this bill. I should say right at the outset that I agree with a number of the statements made by the previous witness, and where possible, I will shorten my comments. I have also reviewed your transcript and some of the questions that have been asked previously. I would be happy to answer questions in relation to such matters as the death penalty and the international tribunals.

The objectives of extradition can be seen to be both international, in the sense of comity between nations and the fulfilment of Canada's obligations toward other states in an increasingly mobile world, as well as national, in the sense of ensuring that Canada does not become a haven for criminals. These words have been used often in the language of the Department of Justice.

There is also, however, a significant responsibility to ensure that the domestic process by which a person who is to be surrendered to another jurisdiction for prosecution or sentencing, or to serve their sentence, is fair and can survive the scrutiny of the Charter of Rights, as it involves a significant impact on the liberty of the individual. In this context, it is frequently forgotten that Canada's main extradition partner is the United States, and that in many instances, the fugitive whose return is sought is in fact a Canadian national rather than the notional person who is from another state.

At a general level, this bill has some positive aspects. I refer in particular to the decision to update the Fugitive Offenders Act to make it a similar process to that of the Extradition Act. It makes good sense, particularly when you review that act and see language such as "hard labour" and other things that have become outdated. It recognizes Canada's changing role in the international community, in the sense that the links in that act related to Canada's position in the Commonwealth.

Similarly, the objective of trying to fulfil Canada's international responsibilities in respect of breaches of international humanitarian law is also a laudable goal and speaks well of Canada's capacity to act as a leading force in ensuring human rights on an international as well as a national basis. It may also

M. Slansky: Je ne suis pas certain qu'il pourrait le faire, car ce n'est pas un État, c'est un tribunal. Il faudrait à tout le moins une modification de la loi pour cela. C'est possible sous le régime de la législation proposée. Cependant, d'aucuns préconisent d'en faire l'objet d'une procédure distincte.

La présidente: Merci infiniment de votre comparution. Je crois savoir que notre prochain témoin est arrivé.

J'invite maintenant la doyenne La Forest à prendre place à la table.

Vous avez la parole, madame La Forest.

Mme Anne W. La Forest, doyenne, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Merci de m'avoir invitée aujourd'hui, madame la présidente.

Je vais d'abord résumer mon propos concernant ce projet de loi. Je dirais d'emblée que je souscris à maintes positions exprimées par le témoin précédent et que je vais donc, dans la mesure du possible, écouter mon exposé. J'ai également passé en revue les procès-verbaux de vos réunions antérieures et pris connaissance des questions posées précédemment. Je serais ravie de répondre à vos questions sur des sujets tels que la peine capitale et les tribunaux internationaux.

Les objectifs d'extradition peuvent être considérés comme étant aussi bien internationaux, du point de vue de la courtoisie internationale et de l'exécution des obligations du Canada envers d'autres États dans un monde où la mobilité des personnes va croissant, que nationaux, dans la mesure où il s'agit d'assurer que le Canada ne devienne pas une terre de refuge pour les criminels. Ces termes reviennent souvent dans les arguments du ministère de la Justice.

Cependant, il existe également une obligation d'assurer que la procédure nationale par laquelle une personne est extradée vers un pays étranger pour poursuite ou châtiment est équitable et conforme à la Charte des droits, car la liberté de l'intéressé est en jeu. Dans ce contexte, on oublie souvent que les États-Unis sont le principal partenaire d'extradition du Canada et que, bien souvent, le fugitif dont l'extradition est demandée est un ressortissant canadien et non de l'État étranger.

De manière générale, ce projet de loi comporte quelques aspects positifs. Je songe en particulier à l'actualisation de la Loi sur les criminels fugitifs pour aligner la procédure qu'elle érige sur celle de la Loi sur l'extradition. Cela est parfaitement fondé, surtout lorsqu'on constate que cette loi contient des termes comme «travaux forcés» et autres notions désuètes. On reconnaît aussi le rôle nouveau du Canada dans la communauté internationale, en ce sens qu'il n'est plus fait mention de l'appartenance du Canada au Commonwealth.

De même, on peut louer la volonté du Canada de remplir ses obligations internationales sur le plan des infractions aux droits humanitaires, ce qui permettra au Canada de contribuer au respect des droits de la personne tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale. Par ailleurs, on peut dire que la codification et

be said that codifying and consolidating the legislation to allow for a uniform process is also a desirable goal.

These things being said, I have two broad concerns about the bill. In that regard, you will find a certain degree of agreement with the previous witness.

First, there is a broad concern with what I would describe as a shifting balance in the extradition process between the role of the judiciary and the Minister of Justice that goes somewhat beyond what has been accepted in the judicial decisions of the Supreme Court of Canada. In my view, this may be subject to valid challenge, both at the level of the extradition hearing and by way of judicial review of the minister's decision to surrender an individual to an extradition partner.

Stated in other words, there is indeed codification and consolidation in this bill. However, there are instances that go beyond what has been tested under the criminal law and the Charter and that may give rise to challenge, and hence, new delays in the process which, as the previous witness said, is in most instances quite efficient. Indeed, it is my expectation that delays will move or shift away from the judicial process to the back end, that is, to the question of judicial review.

The extradition process has always involved both the judiciary and the executive. That has passed the scrutiny of 15 years of litigation before the Supreme Court of Canada and the Charter, including provisions such as section 7 relating to fundamental justice, section 12 relating to cruel and unusual punishment, and section 6.

The existing process, however, is one that has, on occasion, allowed the questioning of jurisdiction in difficult cases — I mention the *Maersk Dubai* case specifically in my brief — and which does require evidence consistent with that which would be used in a preliminary inquiry in Canada for an indictable offence, that is, evidence that would be admissible in Canada. Bill C-40 entirely removes the issue of jurisdiction.

In terms of the extradition hearing, as opposed to the judicial review of the minister's decision, this bill has removed the question of jurisdiction entirely. In addition, in clauses 32 through 34, the question of evidence has become one that is satisfactory to the extradition partner, and not evidence that had previously been considered to be admissible under Canadian law.

In my view, these changes alter the balance of the process that has been accepted in the Supreme Court of Canada decisions and there will be renewed challenges under section 7 in relation to fundamental processes and rights. I believe there is some argument that they will be successful at the level of the political process, the minister's decision. In 1991, when I was doing the last edition of this book on extradition, I wrote that, in effect, because of the enactment of the Charter, there had been a number of decisions which questioned the minister's ability to surrender a fugitive. The review process has, in many cases, become very time-consuming, thereby hampering to some extent the fulfilment of Canada's international obligations.

la solidification de la législation, de manière à établir une procédure uniforme, sont également un objectif souhaitable.

Cela étant dit, j'exprime deux réserves générales sur le projet de loi. À cet égard, ma position recoupe dans une certaine mesure celle du témoin précédent.

Premièrement, je déplore ce que je qualifierai de transfert de pouvoir, dans la procédure d'extradition, du judiciaire vers le ministre de la Justice qui va au-delà de ce qui a été accepté dans les arrêts de la Cour suprême du Canada. À mon sens, il y a là matière à contestation, tant au niveau de l'audience d'extradition que de la révision judiciaire de la décision du ministre d'extrader une personne.

En d'autres termes, ce projet de loi procède effectivement à une codification et à une intégration de textes de loi épars. Cependant, il y a là des éléments qui outrepassent la jurisprudence en droit pénal et constitutionnel et qui pourraient donner lieu à des contestations, et par voie de conséquence, à de nouveaux délais dans une procédure qui, comme le témoin précédent l'a dit, est plutôt efficace dans la plupart des cas. De fait, j'ai l'impression que les délais n'interviendront plus tant au niveau de la procédure judiciaire que dans la phase ultérieure, soit celle de la révision judiciaire.

La procédure d'extradition a toujours mis en jeu et le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Elle a subi l'épreuve de 15 années de litiges à la Cour suprême du Canada mettant en jeu la Charte, notamment des dispositions telles que l'article 7 relatif à la justice fondamentale, l'article 12 relatif aux châtiments cruels et inhabituels et l'article 6.

Toutefois, la procédure actuelle a autorisé, à l'occasion, la mise en question de la compétence dans certains cas difficiles — je mentionne plus particulièrement dans mon mémoire la cause *Maersk Dubai* — laquelle exige des preuves similaires à celle qu'il faudrait produire au Canada dans une enquête préliminaire sur un acte criminel, autrement dit des preuves qui seraient admissibles au Canada. Le projet de loi C-40 évacue entièrement la question de la compétence.

Pour ce qui est de l'audience d'extradition, par opposition à la révision judiciaire de la décision du ministre, le projet de loi évacue entièrement la question de la compétence. En outre, dans les articles 32 à 34, la preuve requise devient celle qui satisfait le partenaire à l'accord d'extradition et non plus, comme auparavant, une preuve admissible en droit canadien.

À mon sens, ces changements modifient l'équilibre dans la procédure que la Cour suprême du Canada avait admis dans ses arrêts et il y aura de nouvelles contestations en vertu de l'article 7 relatives aux procédures et droits fondamentaux. On peut penser que ces contestations aboutiront au niveau de la décision politique, de la décision du ministre. En 1991, lorsque je travaillais à la dernière édition de cet ouvrage sur l'extradition, j'ai écrit que, du fait de la promulgation de la Charte, un certain nombre de décisions de justice ont mis en question la capacité du ministre à extrader un fugitif. Le processus de révision judiciaire est devenu dans bien des cas très long et a nui, dans une certaine mesure, à l'exécution des obligations internationales du Canada.

Turning to Bill C-40, while many of these kinds of discretions existed in individual treaties between different states, they are now statutorily provided for the minister, and in very clear terms. In particular, there is a broad jurisdictional discretion and a correspondingly narrow political offences provision. There is also a provision relating to what is called, in extradition law, specialty, which means that the minister has the discretion to surrender not only for the extradition crime requested, but for other crimes as well, and the previous witness spoke about that.

The general point I am trying to make before this committee is that the existing decisions of the Supreme Court of Canada were decided in the context of the existing balance between the judiciary and the minister, and in my view that has been altered to some extent by Bill C-40. The consequence of this is that there may be repercussions at both the judiciary and the executive levels that will delay extradition proceedings. At the extradition hearing in particular, I believe there will be challenges in respect of the jurisdiction provision and in terms of the evidence.

The effect of the decision to have all human rights issues addressed at the ministerial level is to invite judicial review, which will result in the courts having the opportunity to again review the extradition process in relation to the Charter. I do not think I need to tell you that many of the decisions of the Supreme Court of Canada have been close calls. It is, in effect, an invitation to renew judicial scrutiny. I identify a few of the particular provisions where I see this occurring: jurisdiction, which is section 47(e); political offences, which is section 46; specialty, section 40(3); and the double jeopardy provision in section 47(a).

That is the first broad consideration in this attempt to shift the balance. I agree with the previous witness, who said it was, in the past, a relatively efficient process. I would not go so far as to say it is a rubberstamp. I think we would part company there, but there has been a shift in the balance.

The second concern is really more at the level of a narrower but equally important problem, and that deals with the decision to treat uniformly the various approaches to extradition. You have in the bill reference to extradition agreements, extradition partners, specific agreements in international tribunals. As the previous witness has noted, under the existing act, all of these approaches, except that applying to international tribunals, exist through practice in the legislation, except for the Fugitive Offenders Act, which was under a separate piece of legislation. That is not to say that there is no merit in attempting to provide a uniform code that deals with all of these different kinds of extradition, but rather to say that there must be close attention paid to the impact of this bill on existing treaties. As has also been noted, the way in which extradition works under the existing act, and the reason it has lasted as long as it has, is that, in a sense, it is almost a shell.

Pour ce qui est du projet de loi C-40, si nombre de ces types de latitude existaient dans les traités individuels entre États, ils sont maintenant donnés statutairement au ministre et en termes très clairs. En particulier, il y a une vaste latitude juridictionnelle et, par voie de conséquence, une disposition relative au délit à caractère politique de portée étroite. Il y a également une disposition relative à ce que l'on appelle, en droit d'extradition, la spécificité, qui signifie que le ministre a la latitude d'extrader non seulement pour le crime spécifié mais aussi pour d'autres, et le témoin précédent a parlé de cet aspect.

En gros, ce que j'essaie de faire comprendre au comité est que la jurisprudence de la Cour suprême du Canada s'inscrit dans le contexte de l'équilibre actuel entre le pouvoir judiciaire et le ministre et, à mon sens, cet équilibre a été modifié dans une certaine mesure par le projet de loi C-40. Il pourra en résulter des répercussions tant au niveau du judiciaire que de l'exécutif qui vont retarder la procédure d'extradition. Je pense qu'il y aura, en particulier lors des audiences d'extradition, des contestations relatives à la compétence et à la preuve.

Le fait que toutes les questions touchant les droits de la personne soient traitées au niveau ministériel ouvre la porte à des révisions judiciaires qui feront que les tribunaux seront amenés de nouveau à évaluer la procédure d'extradition à la lumière de la Charte. Je n'ai pas besoin de vous dire que nombre des arrêts de la Cour suprême du Canada ont été rendus à une courte majorité. Dans la pratique, il y a là une invitation à renouveler l'examen judiciaire. C'est particulièrement le cas au sujet de dispositions particulières parmi lesquelles figurent le paragraphe 47(e), le ressort, l'article 46, les délits politiques, le paragraphe 40(3), la spécificité et la disposition relative à la double condamnation au paragraphe 47(a).

Voilà la première considération générale dans cette tentative de rééquilibrage. Je pense comme le témoin précédent que la procédure, par le passé, était relativement efficiente, mais je n'irais pas jusqu'à dire que l'extradition était automatique. Je me sépare de lui sur ce point, mais il y a eu modification de l'équilibre.

La deuxième préoccupation intéresse un problème de moindre portée mais tout aussi important, à savoir la décision de traiter uniformément les diverses démarches d'extradition. Le projet de loi fait référence à des accords d'extradition, des partenariats d'extradition, des accords spécifiques avec des tribunaux internationaux. Comme le témoin précédent l'a signalé, dans la législation actuelle, toutes ces approches, excepté celle applicable aux tribunaux internationaux, représentent des pratiques apparues au fil du temps, hormis les dispositions de la Loi sur les criminels fugitifs, qui est une loi distincte. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas tenter d'établir un code uniforme couvrant tous ces différents types d'extradition, mais plutôt qu'il faut regarder de près l'effet de ce projet de loi sur les traités existants. Comme on l'a dit, le fonctionnement pratique de l'extradition en vertu de la loi actuelle, et la raison pour laquelle cette dernière a duré si longtemps, est qu'elle constitue d'une certaine façon une coquille creuse.

In section 3, you have the ability to incorporate by reference the individual bilateral treaties between countries. In particular, the treaty between Canada and the United States must, on a pragmatic basis, be recognized as fundamental, given basic geographical realities. One need only look at the cases in this area to realize this treaty defines much of the extradition practice in Canada. In my view, if the bill is passed, it may cause problems in relation to situations where there is a conflict between the bill and the Canada-United States treaty, and for that matter, other treaties. There is also a need to be conscious of the significance of the death penalty and decisions such as *Ng* and *Kindler* in this context.

I should be honest with you and say I disagree with the previous witness on this. I think the provision relating to the death penalty should be left as it is. The reality of extradition in this country is that, apart from the extradition process, most of the relevant provisions affecting extradition are contained in individual bilateral treaties. Under section 3 of the existing act, the treaty governs in case of conflict. There are 49 such treaties, and it is no exaggeration to state that the most significant is that between Canada and the United States. Our shared border has meant that the majority of extradition cases have been between Canada and the United States. To make a very important, pragmatic point, I go on to say that we have specific ad hoc agreements, and you can look to *R. v. Parisien* as an example of that in the case of Brazil. Yes, there have been declarations under the schedule of the existing act with respect to a number of countries. Yes, there is the Fugitive Offenders Act. Yes, we have international obligations, but these do not make up the substantial amount of jurisprudence in this country when it relates to extradition.

My major concern, in terms of this portion, is in terms of the existing 49 treaties. Does Bill C-40 protect the terms of these treaties, especially that between Canada and the United States? In my view, there are uncertainties on this point, and it should not be underestimated how important this is. Clause 10(2) of the bill addresses the case of conflict between a specific agreement and Bill C-40, but there is no corresponding clear provision in relation to our 49 existing extradition agreements. The bill does, on occasion, include the phrase "subject to an extradition agreement," but this does not fully address what I see to be a problem.

Let me give one very specific example.

Under the Canada-United States treaty, article 11 provides for the arrest of an individual pending the receipt of an extradition request in the following terms:

In cases of urgency, a Contracting Party may apply for the provisional arrest of the person sought pending the presentation of the request of extradition through diplomatic channels.

In effect, this is a very commonly used provision because of the ability to move quickly across the border. Clause 12 of Bill C-40 very clearly provides that nothing may happen at the level of arrest until the minister receives the request for extradition. There is no statement in this clause that these provisions are subject to

L'article 3 donne la faculté d'incorporer par référence tout traité bilatéral entre pays. En particulier, le traité entre le Canada et les États-Unis doit être considéré, pour des raisons pragmatiques, comme fondamental, vu les réalités géographiques. Il suffit de regarder la jurisprudence dans ce domaine pour voir que ce traité définit en grande partie la pratique d'extradition au Canada. À mon sens, si le projet de loi est adopté, il pourrait surgir des problèmes dans les situations où il y a contradiction entre le projet de loi et le traité canado-américain et même d'autres traités. Il ne faut pas perdre de vue non plus l'importance de la peine capitale et de décisions telles que *Ng* et *Kindler* dans ce contexte.

Autant dire franchement que je suis en désaccord avec le témoin précédent à ce sujet. Je pense que la disposition relative à la peine capitale devrait rester en l'état. La réalité de l'extradition dans notre pays est que, indépendamment de la procédure d'extradition, la plupart des dispositions pertinentes en matière d'extradition sont contenues dans les traités bilatéraux individuels. L'article 3 de la loi actuelle dispose que le traité a préséance en cas de contradiction. Nous avons signé 49 traités d'extradition et il ne fait pas de doute que le plus important est celui conclu entre le Canada et les États-Unis. Notre frontière commune signifie que la majorité des demandes d'extradition interviennent entre le Canada et les États-Unis. J'ajoute que nous avons signé en outre des accords ad hoc spécifiques et je vous renvoie à la cause *R. c. Parisien* comme exemple, dans le cas du Brésil. Oui, il y a eu des déclarations en vertu de l'annexe de la loi actuelle concernant un certain nombre de pays. Oui, il y a la Loi sur les criminels fugitifs. Oui, nous avons des obligations internationales, mais celles-ci ne représentent pas la masse de la jurisprudence dans notre pays en matière d'extradition.

Ma préoccupation majeure, sur ce plan, intéresse les 49 traités actuels. Est-ce que le projet de loi C-40 protège les modalités de ces traités, particulièrement celui entre le Canada et les États-Unis? À mon sens, il y a des incertitudes à cet égard et il ne faut pas en sous-estimer l'importance. Le paragraphe 10(2) du projet de loi règle le cas de l'incompatibilité entre un accord spécifique et le projet de loi C-40 mais il n'y a pas de disposition correspondante au sujet de nos 49 accords d'extradition existants. On trouve à divers endroits dans le projet de loi la formule «sous réserve d'un accord d'extradition», mais cela ne règle pas entièrement ce que je considère être un problème.

Laissez-moi vous donner un exemple très précis.

L'article 11 du traité entre le Canada et les États-Unis prévoit l'arrestation d'une personne dans l'attente d'une demande d'extradition, dans les termes suivants:

Dans les cas d'urgence, un signataire peut demander l'arrestation provisoire de la personne visée en attendant la transmission de la demande d'extradition par les voies diplomatiques.

C'est une disposition très fréquemment utilisée dans la pratique vu la facilité de franchissement de la frontière. L'article 12 du projet de loi C-40 stipule très clairement qu'une arrestation ne peut intervenir qu'après réception de la demande d'extradition par le ministre. Cet article ne précise nullement que les arrangements

extradition arrangements that provide otherwise. In other words, there is nothing in the bill that allows for the process as set out in article 11 of the treaty. The consequence of this under international law, and Canadian constitutional law, would seem to me to be that article 11 is potentially inapplicable as being contrary to the legislation implementing the extradition arrangement. This may appear to be a small matter in a sense, but it addresses the fact that before this bill is enacted, there must be a careful scrutiny of its provisions to ensure that Canada is not in breach of its treaties.

It is worth referring very briefly to the death penalty and requests for assurances. It has been suggested to you, by Amnesty International and by the previous witness, that the minister should always request such an assurance. It is my view that this would be a mistake. It is likely quite correct — and I would agree with this statement — that the death penalty in Canada itself is contrary to section 12 of the Charter. Notwithstanding that, there is a significant distinction to be drawn based on the reality of our proximity to the United States. The reality is that if the minister is forced to demand assurances in relation to the death penalty, the direct consequence will be that Canada will become a haven for fugitives. I do not believe this is simply a fear. In my view, it is naive to suggest that a future Ng or Kindler will not come to Canada, if only to ensure escape from the death penalty. In other words, I do not think that the problem is at the level of whether or not we can continue to request those assurances before the person is returned to the United States. The problem occurs at an earlier point in the process. To ask for those assurances assumes that the criminals in the United States are not intelligent enough to figure out that if they cross the border and come to Canada, they will, at the very least, escape prosecution on use of the death penalty. I think that would be incorrect.

If I may end my comments in this way, I suggest that the committee get representations from the Department of Employment and Immigration in particular. If you go back and look at some of the decisions under the deportation proceedings during the period when the Ng case was being decided, you will find that there were deportations of persons who were sought for the death penalty in the United States. In other words, there is a question about this, and Sharon Williams at York University has written quite a lot about the notion of "disguised extradition." You would simply be putting the process into, perhaps, deportation of individuals. I think it is naive to imagine there will not be persons who come to Canada because of the refusal to request assurances.

The Chairman: I understand that the person you mentioned at York University was invited to appear before us but was not available.

Senator Beaudoin: Thank you, Dean La Forest.

I have two questions. The first one is on the shift from tribunals to the minister.

You express some concern about that in the sense that under section 7 of the Charter, the protection of liberty may be reduced in such a way that it would not be acceptable under section 1 of the act. Is that your argument?

d'extradition contraires ont préséance. Autrement dit, rien dans le projet de loi ne permet d'appliquer la procédure prévue à l'article 11 du traité. La conséquence, en droit international et en droit constitutionnel canadien, me paraît être que l'article 11 est potentiellement inapplicable comme contraire à la loi donnant effet à l'accord d'extradition. Cela peut paraître une petite chose mais cela souligne qu'avant de promulguer ce projet de loi, il faut passer soigneusement au crible ses dispositions pour assurer que le Canada ne viole pas ses traités.

Il vaut la peine de mentionner très brièvement la peine capitale et la demande d'assurances. Amnistie internationale et le témoin précédent ont émis l'avis que le ministre devrait toujours exiger une telle assurance. J'estime que ce serait une erreur. Il est sans doute vrai — je suis d'accord là-dessus — que la peine capitale au Canada est en soi contraire à l'article 12 de la Charte. Néanmoins, il y a lieu d'établir une importante distinction du fait de notre proximité avec les États-Unis. La réalité est que si le ministre est contraint de demander des assurances de non-application de la peine capitale, la conséquence directe est que le Canada deviendra une terre de refuge pour les criminels. Ce n'est pas une crainte sans fondement. À mon avis, il est naïf de penser qu'à l'avenir des Ng ou Kindler ne viendront pas se réfugier au Canada, ne serait-ce que pour échapper à la peine capitale. Autrement dit, le problème ne se pose pas au niveau de savoir si nous pouvons continuer ou non d'exiger ces assurances avant que la personne soit extradée vers les États-Unis. Le problème intervient beaucoup plus tôt dans le processus. Demander ces assurances suppose que les criminels américains ne sont pas suffisamment intelligents pour se dire que s'ils franchissent la frontière canadienne ils vont, à tout le moins, échapper à une condamnation à mort. Je pense que ce serait une erreur.

Si je puis conclure là-dessus, je recommande au comité de consulter en particulier le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Si vous remontez en arrière et regardez les décisions d'expulsion pendant la période où la cause Ng était en instance, vous verrez que l'on a expulsé des personnes recherchées aux États-Unis pour des crimes passibles de la peine capitale. Autrement dit, il y a une question légitime à cet égard et Sharon Williams, de l'Université York, a beaucoup écrit sur la notion d'«extradition déguisée». Vous ne ferez que transférer la procédure vers l'expulsion des personnes. Il est naïf de penser que des personnes ne vont pas venir au Canada à cause du refus de demander des assurances.

La présidente: Je crois savoir que la personne de l'Université York que vous avez mentionnée a été invitée à comparaître mais n'est pas disponible.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie, doyenne La Forest.

J'ai deux questions. La première intéresse le transfert des pouvoirs du tribunal vers le ministre.

Vous exprimez quelque préoccupation à cet égard en ce sens, que la protection de la liberté garantie à l'article 7 de la Charte pourrait être réduite dans une mesure que ne justifierais pas l'article 1. Est-ce là votre argumentation?

Ms La Forest: That is my argument. To be quite precise about it, I am suggesting that I agree very much with the previous witness. I do not think he was speaking in self-interest. In particular, the evidence provisions are problematic if you assume a fugitive to be a Canadian national. It does not matter whether or not it is a Canadian national, but it makes it easier to see the point.

The notion of surrendering to a foreign state using evidence that is not admissible in a Canadian court is very troubling. The existing process has been accepted by the Supreme Court of Canada as being consistent with fundamental principles of justice.

There is a reasonable argument to be made that, once you accept evidence that is not admissible under Canadian law to extradite a Canadian national to a foreign country for prosecution, you have changed the process that has been recognized and accepted by the Supreme Court of Canada. That opens the door again to that argument.

Senator Beaudoin: The preceding witness made a presentation that was close to your argument, I think. It is the same preoccupation.

Ms La Forest: It is exactly the same argument.

Senator Beaudoin: You spoke about the death penalty again. You said that it is against section 12 of the Charter. Is that your opinion?

Ms La Forest: To be blunt, I do not think it has been decided that it is contrary to section 12. In my view, it probably would be in the Canadian context. In other words, if the death penalty was instituted by Parliament, I do not think it would survive a challenge under the Charter.

Senator Beaudoin: You are not alone. Many jurists take that view, too.

Let us say that is the case — that it is against section 12. What do we do? Do we keep the law as it is, or do we set aside the discretion, as the previous witness suggested, and render it mandatory to have some kind of agreement with the Americans? Would you favour the setting aside of the discretion and the substitution of an obligation?

Ms La Forest: That is a good question. As I think about it, an abstract answer comes to my mind, in the sense that what works about the present extradition processes is that so many of them are individual treaties.

If you had a provision in the statute where it was quite clear that in the event of a conflict, the treaty prevailed, you could, for example, leave the Canada-U.S. treaty and its provisions relating to the death penalty as they are written and potentially remove that discretion vis-à-vis the act at large.

That is a difficult question because this book was written before the *Ng* decision. At that time, I may have been in agreement with the previous witness and with Amnesty International. However, what has come to me in terms of my later thinking on the subject is the pragmatic fact of our relationship to the United States. We must recognize that the United States has the death penalty. That

Mme La Forest: Oui. Pour être plus précise, je dis être tout à fait d'accord avec le témoin précédent. Je ne pense pas que sa position soit motivée par l'intérêt personnel. En particulier, les dispositions relatives à la preuve sont problématiques, sachant que le fugitif peut être un ressortissant canadien. Peu importe qu'il soit canadien ou non, mais l'argument est plus facile à comprendre dans le premier cas.

L'idée d'extrader vers un État étranger sur la base de preuves qui ne seraient pas admissibles dans un tribunal canadien est très troublante. La procédure actuelle a été confirmée par la Cour suprême du Canada comme conforme aux principes de la justice fondamentale.

On peut à juste titre arguer qu'une fois que l'on admet une preuve qui n'est pas admissible en droit canadien pour extrader un ressortissant canadien vers un pays étranger, vous modifiez la procédure qui a été reconnue et acceptée par la Cour suprême du Canada. On ouvre la porte à cet argument.

Le sénateur Beaudoin: Le témoin précédent a opiné dans le même sens, je crois. C'est la même préoccupation.

Mme La Forest: C'est exactement le même argument.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez de nouveau parlé de la peine capitale. Vous dites qu'elle est contraire à l'article 12 de la Charte. Est-ce là votre opinion?

Mme La Forest: Pour être franche, je ne pense pas qu'elle a été déclarée contraire à l'article 12. À mon avis, elle le serait probablement dans le contexte canadien. Autrement dit, si le Parlement instaurait la peine capitale, je ne pense pas qu'elle survivrait à une contestation invoquant la Charte.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'êtes pas la seule. De nombreux juristes sont de cet avis.

Supposons que ce soit le cas — qu'elle est contraire à l'article 12. Que faisons-nous? Gardons-nous la loi telle qu'elle est, ou bien supprimons-nous le pouvoir discrétionnaire et imposons la conclusion d'une sorte d'arrangement avec les Américains, comme le témoin précédent le demande? Seriez-vous en faveur de remplacer la discrétion par une obligation?

Mme La Forest: C'est une bonne question. Lorsque j'y réfléchis, une réponse abstraite me vient à l'esprit, à savoir que l'avantage de procédures d'extradition actuelles et qu'un si grand nombre d'entre elles relèvent de traités individuels.

Si vous aviez une disposition dans la loi stipulant clairement que, dans les cas d'incompatibilité, le traité l'emporte, vous pourriez, par exemple, garder le traité entre le Canada et les États-Unis et ses dispositions relatives à la peine capitale inchangées et potentiellement retrancher le pouvoir discrétionnaire de la loi.

C'est une question difficile car cet ouvrage a été rédigé avant l'arrêt *Ng*. À l'époque, j'aurais peut-être été d'accord avec le témoin précédent et Amnesty internationale. Mais j'ai été influencée ultérieurement par la réalité pragmatique de notre relation avec les États-Unis. Nous devons reconnaître que la peine capitale existe aux États-Unis. Cela étant le cas, que faisons-nous

being the case, what do we do with the provision in Canada that says, "We do not extradite for the death penalty; we will request assurances."

I honestly believe that it is naive to think that criminals are not clever enough to sort that out and come to Canada precisely for that reason. If I am wrong about that, it is to the extent that only the really smart criminals will come to Canada. Frankly, they worry me more than the stupid ones. I will put it that way.

We are dealing with a very pragmatic problem here. In the United Kingdom, the act is quite similar in some respects to what is being suggested in Bill C-40, but the U.K. is an island. We are close to the major state in the world that has the death penalty and we must realize that. That is my concern.

Senator Joyal: I wish to continue with that issue because it raises a fundamental question of legal philosophy. If we follow your reasoning, then for the sake of not becoming a haven, we will recognize the validity of the death penalty in any country. I am of the opinion that when you establish that human life is of paramount value, whatever crime the person has committed, then you must be logical in your assumptions.

I tried to reconcile your position with the basic philosophical values at stake. I do not want to be blunt, but I have the impression that you turned the corner somewhat on that by saying, "We do not want to become a haven for criminals. If there is a death penalty in their country, then they should face that penalty and that is it." That is easy to say. I am not saying that you are wrong, and I am not saying that your position is indefensible. However, as a country, we have enacted a Charter, and you stated that the Charter would even override legislation in the Parliament of Canada — and here I include both chambers. That is to say, if we were ever to reconsider the death penalty, it would be overridden by section 12 of the Charter.

This is such a fundamental value that we as Canadians hold that we should be congruent with that. When you say, "Because he has committed a crime in the States he should not enter Canada," I understand the feeling of uneasiness that you described. We can think of a scenario where a serial killer from the United States could enter Canada, and so on, but this is not the point. The point is, what are the fundamental values that we have in this land and where do we hold them? Do we hold them within our borders but not abroad? I believe that we want to apply a certain level of values wherever they are at stake. This is what Canada is recognized for throughout the world.

Let me give you another example. We do business with a country where there has been a serious breach of freedom of expression. I will not name any specific country. The Minister of Foreign Affairs goes to that country and says, "That is set aside. We do not mind. We will do business with you." You know the uneasiness that many Canadians feel in that regard. They feel that if you have a set of principles, you must maintain them.

I totally respect your reasoning on this, but I am not sure that it fulfils my ideals about the set of values that we try to preserve in this country.

de la disposition canadienne qui dit: «Nous n'extradons pour la peine capitale; nous exigeons des assurances».

Je crois honnêtement qu'il est naïf de penser que les criminels ne sont pas suffisamment malins pour se rendre compte de cela et venir au Canada précisément pour cette raison. Si je me trompe là-dessus, c'est uniquement dans la mesure où seuls les criminels réellement intelligents viendront se réfugier au Canada. Franchement, ils m'inquiètent davantage que les criminels stupides, si je puis mettre les choses ainsi.

Nous sommes confrontés là à un problème très terre à terre. Au Royaume-Uni, la loi est très similaire à ce qui est proposé dans le projet de loi C-40, mais le Royaume-Uni est une île. Nous sommes proches du plus grand État du monde possédant la peine capitale et nous devons en avoir conscience. C'est là ma crainte.

Le sénateur Joyal: Je veux m'attarder sur cet aspect car il pose une question fondamentale de philosophie juridique. Si nous suivons votre raisonnement, pour éviter de devenir un sanctuaire, nous reconnaitrons la validité de la peine de mort dans tout pays. Or, j'estime que si vous décidez que la vie humaine représente la valeur ultime, quel que soit le crime commis par la personne, vous devez en tirer les conséquences.

J'essaie de concilier votre position avec les valeurs philosophiques fondamentales en jeu. Sans vouloir vous froisser, j'ai l'impression que vous avez quelque peu retourné votre veste en disant: «Nous ne voulons pas devenir un sanctuaire pour les criminels. S'il y a la peine de mort dans leur pays, alors qu'ils retournent l'affronter, un point c'est tout». C'est facile à dire. Je ne dis pas que vous êtes dans le tort ni que votre position est indéfendable. Cependant, dans notre pays, nous avons promulgué une Charte et vous avez dit que la Charte rend caduque toute loi du Parlement du Canada — et j'englobe là les deux Chambres. Autrement dit, si nous devions rétablir la peine capitale, notre loi serait rendue caduque par l'article 12 de la Charte.

C'est une valeur tellement fondamentale que nous, Canadiens, avons décidé de la respecter en toute circonstance. Lorsque vous dites: «Parce qu'il a commis un crime aux États-Unis, il ne devrait pas pouvoir venir au Canada», je comprends le malaise que vous décrivez. On peut imaginer un scénario où un assassin en série américain franchirait la frontière canadienne et cetera, mais la question n'est pas là. La question est de savoir quelles valeurs fondamentales nous appliquons et où les appliquons-nous? Sont-elles confinées à notre territoire? Je considère que nous voulons appliquer certaines valeurs partout où elles sont en jeu. Le Canada est reconnu pour cela dans le monde entier.

Laissez-moi vous donner un autre exemple. Nous commerçons avec un pays qui enfreint grandement la liberté d'expression. Je ne le nommerai pas. Le ministre des Affaires étrangères se rend dans ce pays et dit: «Laissons cela de côté. Peu nous importe. Nous allons commercer avec vous». Vous savez à quel point cela gêne de nombreux Canadiens. Ils estiment que si l'on adhère à un ensemble de principes, il faut s'y conformer.

Je respecte totalement votre raisonnement là-dessus, mais je ne suis pas sûr qu'il soit en accord avec mes idéaux, avec l'ensemble de valeurs que nous cherchons à préserver dans notre pays.

Ms La Forest: I will take the easy way out on this and answer it in two ways.

First, the provision relating to requesting assurances with respect to the death penalty has been accepted as being constitutional under the Canadian Charter of Rights in both the *Kindler* case and the *Ng* case. I respect your position vis-à-vis the philosophical difficulty because I share it, but it has passed the muster of the Supreme Court of Canada.

There is another aspect that worries me and I alluded to it in my opening remarks. I will try to be clearer about it, but I must be somewhat cautious in my response to this question. Under section 27 of the Immigration Act, when someone enters Canada from the United States, there is a provision that allows the deportation of that person, or the turning back of that person at the border, if there is a sense that that person will engage in criminal activity. If you do not have the protections of the Extradition Act and some degree of discretion to the minister, there may be a movement to a process where there are very few protections. That is to say, you could have someone crossing the border and that person is deported because he or she is likely to be someone who engages in criminal activity.

I am not an immigration lawyer. Ms Sharon Williams probably could have dealt with this question better than I can.

The prosecutor for the Americans was in fact sitting in at the decision where the person was deported. You can see that we may simply be, in respecting our provisions in this regard, shuffling this off to another process. As I understand the ability to review the minister's decision in that context, it is simply to determine whether or not there was an act of bad faith. That is a much more difficult process than challenging whether the assurances in respect to the death penalty were properly acquired under the statute, because of things such as the death row syndrome and other aspects that relate to cruel and unusual punishment.

In other words, the way this act is drafted also seems to me to leave a couple of places where the death penalty request may again be examined. As I said, you have a very broad jurisdictional provision. You add to that the evidence that may or may not be admissible in Canada, and then the return of a person to the United States, for example, to face the death penalty. I am not sure that the *Ng* or the *Kindler* case would be decided in the same way in those circumstances.

One of the things that worries me a little about this proposed statute as it has been passed by the House of Commons is that there are uncertainties where you may, in effect, be revisiting the same questions again, because this act does not deal with states on an individual basis, it deals with them at large.

The question of admissible evidence does not simply apply to civilian countries, as members of the Department of Justice use that term. As an example, it applies to the United States of America. You could use a hearsay affidavit now to essentially fulfil the requirements of an extradition hearing, then leave the jurisdiction question, which is barely examined by that hearing,

Mme La Forest: Je choisirai une issue facile et répondrai de deux façons.

Premièrement, la disposition relative à la demande d'assurances concernant la peine capitale a été admise comme conforme à la Charte canadienne des droits tant dans la cause *Kindler* que la cause *Ng*. Je respecte vos réticences philosophiques car je les partage, mais la disposition a été confirmée par la Cour suprême du Canada.

Un autre aspect m'inquiète et j'y ai fait allusion dans mes remarques liminaires. Je vais essayer d'être plus clair, mais je dois me montrer prudente en répondant à cette question. En vertu de l'article 27 de la Loi sur l'immigration, lorsqu'une personne arrive au Canada en provenance des États-Unis, la personne peut être expulsée ou se voir refuser l'entrée si l'on a des raisons de croire qu'elle va enfreindre la loi. Si vous n'avez pas les garanties de la Loi sur l'extradition et un certain pouvoir discrétionnaire du ministre, il peut y avoir une tendance à opter pour une procédure offrant très peu de garanties. Autrement dit, une personne franchit la frontière et peut être expulsée parce qu'elle est susceptible de se livrer à une activité criminelle.

Je ne suis pas spécialisée en immigration. Mme Sharon Williams aurait probablement pu mieux répondre que moi à cette question.

Le procureur américain était présent aux audiences sur l'expulsion de cette personne. Vous pouvez voir le risque d'un simple transfert de ces affaires vers une autre procédure. Je crois savoir que le seul recours contre la décision du ministre dans ce contexte consiste à invoquer la mauvaise foi. C'est beaucoup plus difficile à prouver qu'une contestation portant sur l'absence d'assurances relatives à la peine capitale en vertu de la loi, pour des raisons telles que le syndrome du couloir de la mort et autres aspects créant un châtiment cruel et inhabituel.

En d'autres termes, la manière dont cette loi est rédigée me semble laisser subsister quelque recours concernant l'assurance de non-application de la peine capitale. Comme je l'ai dit, vous avez là une disposition juridictionnelle très large. Ajoutez à cela la preuve qui peut ou ne pas être admissible au Canada, puis l'extradition de la personne vers les États-Unis, par exemple, pour subir la peine capitale. Je ne suis pas certaine que la cause *Ng* ou *Kindler* aurait été tranchée dans le même sens dans ces circonstances.

Une des choses qui m'inquiètent un peu dans ce projet de loi tel qu'il a été adopté à la Chambre des communes est l'existence d'incertitudes telles que, dans la pratique, on pourrait être amené à revenir constamment sur les mêmes questions, car cette loi ne traite pas les États sur une base individuelle mais de manière globale.

La question de la preuve admissible ne s'applique pas seulement aux pays civils, au sens où le ministère de la Justice utilise ce terme. Par exemple, elle s'applique aussi aux États-Unis d'Amérique. Un affidavit fondé sur le oui-dire pourrait à toutes fins pratiques remplir les exigences d'une audience d'extradition, la question du ressort, qui est à peine abordée dans cette audience,

left completely to the discretion of the minister, and surrender without asking for the assurances under the death penalty. I cannot imagine there would not be a judicial review of that decision and a reopening of the door on many of the questions that you are asking.

In fact, to be very direct and very honest with you, I share your concerns in terms of this provision. I am simply playing the role of ensuring that at least the pragmatic side of this is also considered in terms of that proposed section. It is not simply a question of codifying the *Ng* and *Kindler* cases. There is a real concern with that particular provision and I am sure that is why it has been included.

Senator Grafstein: I was about to ask you, before you gave your testimony, about your relationship to another La Forest whom I know, Gerry La Forest. What is your relationship to him?

Ms La Forest: He is my father.

Senator Grafstein: Chairman, you know that Gerry La Forest is one of Canada's most distinguished teachers of law, as well as a judicial figure, and obviously the apple does not fall far from the tree.

I welcome you. As I say, your father was a colleague and a superb legal figure in this country.

Senator Bryden: If I may just add to that. If members of the committee sometimes wonder why I am as learned in the law as I am, it is because Mr. Justice La Forest was at one time a teacher at the University of New Brunswick law school. He taught me administrative and international law.

The Chairman: You may take all that as a compliment.

Senator Grafstein: I would like to turn to two issues, since I do not quite understand your proposition, or what specifically your recommendation is, with respect to the aspect of the treaty that applies to the United States, because in truth the majority of the cases that we have are between Canada and the United States. If one did an analysis, they would be the vast majority. The others tend to get headlines, but the day-to-day cases are Canada-U.S.

What are your specific recommendations in terms of amendments to the provisions that would make you more comfortable? I understood you in policy terms; however, I want you to be more specific with us as to where there is a concern.

Ms La Forest: I will be really clear about this. I will read section 3 of the existing Extradition Act and you will see exactly what I mean. That provision says that:

In the case of any foreign state with which there is an extradition arrangement this Part applies during the continuance of the arrangement, but no provision of this Part that is inconsistent with any of the terms of the arrangement has effect to contravene the arrangement, and this Part shall be so read and construed as to provide for the execution of the arrangement.

étant laissée entièrement à la discrétion du ministre, qui pourrait extraditer sans demander d'assurance relative à la peine capitale. Je ne puis imaginer qu'il n'y aurait pas une révision judiciaire de cette décision et un réexamen de bon nombre des questions que vous posez.

De fait, pour être tout à fait franche avec vous, je partage vos préoccupations concernant cette disposition. Je dis simplement qu'il ne faut pas négliger non plus l'aspect pragmatique dans l'optique de cet article. Il ne s'agit pas simplement de codifier les causes *Ng* et *Kindler*. Il y a une préoccupation réelle à l'égard de cette disposition particulière et je suis sûre que c'est pourquoi elle a été mise là.

Le sénateur Grafstein: J'allais vous demander, avant votre témoignage, quelle est votre relation avec un autre La Forest que je connais, Gerry La Forest. Lui êtes-vous apparentée?

Mme La Forest: C'est mon père.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, vous savez que Gerry La Forest est l'un des plus éminents professeurs de droit du Canada, de même qu'un magistrat de renom, et manifestement la pomme n'est pas tombée loin de l'arbre.

Je vous souhaite la bienvenue. Comme je dis, votre père était un collègue et un grand juriste de notre pays.

Le sénateur Bryden: Si je puis ajouter un mot à cela, les membres du comité se demandent peut-être parfois pourquoi je suis aussi versé en droit que je le suis. C'est parce que le juge La Forest a jadis enseigné à la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Il m'a enseigné le droit administratif et international.

La présidente: Vous pouvez tous considérer cela comme un compliment.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais aborder deux sujets, car je ne comprends pas très bien votre proposition, ou ne vois pas quelle est votre recommandation précise concernant le traité avec les États-Unis, car effectivement la majorité des extraditions se font entre le Canada et les États-Unis. Si l'on faisait une analyse, on verrait que c'est la grande majorité. Les autres affaires tendent à faire les grands titres, mais les extraditions au jour le jour se font entre le Canada et les États-Unis.

Quels amendements à ces dispositions préconisez-vous? Je comprends bien votre position générale, mais j'aimerais que vous nous disiez plus précisément quels éléments posent problème.

Mme La Forest: Je serai très claire à ce sujet. Je vais vous lire l'article 3 de la Loi sur l'extradition actuelle et vous verrez exactement ce que je veux dire. Cette disposition dit:

La présente partie s'applique dans les cas où l'État étranger est partie à un traité d'extradition; elle a pour effet de suppléer aux dispositions d'un traité et non d'y déroger.

In other words, this section does two things that I do not find in Bill C-40 and that makes me a little nervous. It is simply a question of drafting that I am getting at here.

Senator Grafstein: That is one position. What is your other concern?

Ms La Forest: Let me deal with them both. The conflict one really concerns me because there are provisions in treaties that are different. The second one is that I am not sure, frankly, that Bill C-40 even implements some of these statutes. It is not clear.

If you read the proposed section 2, the definition of an extradition arrangement, it speaks of when an extradition arrangement is entered into and is in force, and then there is a later provision, proposed section 8, that talks about publication.

Senator Grafstein: I understand that. I did not quite understand your testimony but now it is clear.

Let me turn to something that is of concern and this was raised by the previous witness, Mr. Slansky. It is a very interesting proposition that you refer to as well, and that is the minister's limitations in terms of what constitutes a political offence under section 46(2). You have a concern, and Mr. Slansky, on behalf of the Criminal Lawyers' Association of Ontario, has a concern. He gives us an example that is quite interesting, because sometimes examples are better for our understanding than reading the specific clause.

He says that if Nelson Mandela had escaped to Canada from South Africa in 1964, this provision would have ensured that the Canadian government would have had the power to send him back and the courts would have been powerless to stop that. I assume, from reading the preamble to that conclusion, that because we have exempted political crimes, eliminated political offences from extradition, we are in effect increasing the power, if you will, to extradite without appropriate defences. I believe the conclusion of the Criminal Lawyers' Association of Ontario is that instead, one should allow the common law, which has worked at this, to distinguish between those offences. As he says here:

The common law has been able to distinguish between the legitimately political confrontation, and the illegitimate act of violence. The political offence exemption has been applied in respect of many violent offences, including murder, in recognition that the political process of many countries is a violent one.

Give us some help on that, because it is an interesting position. One can turn that around and say, in effect, that political offences might be more broadly construed and have a counter-productive effect. Is the glass half empty or half full?

We have heard of cases on both sides. We have seen where offensive political offences have been used as a defence, and the courts have gone in a certain way, and then we have seen it happen the other way. Here, I assume that the government has eliminated — and I do not know the answer to this: we will find out — the political offences exemption in order to, in effect, use

Autrement dit, cet article fait deux choses que je ne trouve pas dans le projet de loi C-40 et cela m'inquiète un peu. C'est simplement un problème de rédaction sur lequel je veux attirer votre attention.

Le sénateur Grafstein: Voilà une position. Quelle est l'autre?

Mme La Forest: Voyons les deux. La question de l'incompatibilité me préoccupe réellement car les traités ne contiennent pas tous les mêmes dispositions. Deuxièmement, je ne suis même pas sûre, franchement, que le projet de loi C-40 donne effet à certains de ces traités. Ce n'est pas clair.

Si vous lisez l'article 2 du projet de loi, on y définit un accord d'extradition comme étant un accord en vigueur, puis il y a plus loin une autre disposition, l'article 8, qui fait état de la publication.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. Je ne comprenais pas tout à l'heure ce que vous vouliez dire, maintenant c'est clair.

Permettez-moi maintenant d'aborder une préoccupation soulevée par le témoin précédent, M. Slansky. Une disposition très intéressante, dont vous faites état également, est la restriction de la latitude du ministre en matière d'infraction à caractère politique, au paragraphe 46(2). Vous-même, vous exprimez des réserves à ce sujet, tout comme M. Slansky au nom de la Criminal Lawyers' Association of Ontario. Il cite un exemple très intéressant, car parfois les exemples sont plus parlants que le texte de la disposition concernée.

Il dit que si Nelson Mandela s'était évadé d'Afrique du Sud en 1964 et réfugié au Canada, cette disposition aurait donné au gouvernement canadien le pouvoir de le renvoyer sans que les tribunaux puissent l'empêcher. Je suppose, à la lecture du préambule de cette conclusion, que puisque nous avons exempté les infractions à caractère politique, retranché les infractions politiques du champ de l'extradition, nous élargissons en pratique le pouvoir d'extrader sans recours approprié. La conclusion de la Criminal Lawyers' Association of Ontario est qu'il faudrait plutôt se fier à la common law lorsqu'il s'agit de distinguer entre ces infractions. Il écrit:

La common law a su distinguer entre la confrontation politique légitime et l'acte de violence illégitime. L'exonération de l'infraction politique a été appliquée à nombre d'infractions violentes, y compris le meurtre, du fait que le processus politique dans maints pays est de nature violente.

C'est une position intéressante. On peut retourner l'argument et dire qu'en pratique les délits politiques pourraient être définis de manière plus large, ce qui aurait un effet contraire au but recherché. Le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide?

On nous a cité des précédents allant dans les deux directions. Le caractère politique d'une infraction a été utilisé comme moyen de défense, et les tribunaux ont penché dans un certain sens, et dans d'autres cas ils ont penché dans le sens contraire. Je suppose que le gouvernement a éliminé ici — et je ne sais pas si c'est vrai, mais nous allons le voir — l'exemption pour infraction à caractère

its discretion without having a court overview to deal with this matter.

I am not sure that as a question of public policy I agree with that, and maybe I will accept your position and that of the Criminal Lawyers' Association of Ontario that this should be renovated. Give us your views on that.

Ms La Forest: I have a note beside subclause 2: When there is a rebellion, people get killed. I agree with the previous witness. Maybe I can help by putting this in context, based on my knowledge of the individual treaties that have been enacted in recent years. This provision, as it stands, is quite close to what actually exists in some of the more recent treaties. In the extradition treaty between Canada and India, which I believe was signed around 1989, you will see something almost exactly like this. In earlier agreements, you would have seen a reference to political offences in terms not very different from those in the existing act.

I have a problem with the fact that in many of these cases, these provisions are writ at large, and they apply across the board. However, when you look at the case law, the practical, and, I think, right answer, is that this section incorporates a style of drafting that has occurred in recent treaties. Yet, in the case law under political offences, both in Canada and the United Kingdom, you will see very few cases where the court overextended itself in terms of applying this particular exception as a defence. If you read the portions of the book concerning this issue, you will see that it is quite narrowly utilized. Like the previous witness, I question the need for such a narrow provision.

Senator Grafstein: You would rather rely on the common law?

Ms La Forest: Yes, I would.

Senator Grafstein: As opposed to exempting the provision completely, because it effectively wipes out the common law protection?

Ms La Forest: If you think about it in realistic terms, extradition is for serious crimes. I look at subparagraphs (a) through (f) and I am hard pressed to think of what could possibly constitute a political offence that the minister shall refuse. There is no discretion at all. I agree with that. It is overly broad in terms of not allowing any involvement of the courts. It is also liable to come out again at the other end. It is one of the points I made about judicial review. You will not see it at the extradition hearing, where we have seen many of the cases to date under the Charter, but at the level of judicial review. Essentially, backlogging the problem only delays the minister's decision.

Senator Bryden: I agree with your position in relation to the death penalty remaining discretionary as a practical matter. It was brought to mind again this morning when I looked at the headlines on the front page of either *The Ottawa Citizen* or *The Globe and Mail*. Someone writing from the U.S., a learned person obviously, said that Canada — and I think this was the headline — "Canada is known for good beer and light sentences." I do not think we want to be a place where people can escape the worst penalties of

politique de manière à se doter d'un pouvoir discrétionnaire sans possibilité de recours.

Je ne suis pas certain d'approuver cette disposition et j'accepterai peut-être votre position et celle de la Criminal Lawyers' Association of Ontario qui demande une modification. Donnez-nous votre avis là-dessus.

Mme La Forest: J'ai rédigé une note en marge du paragraphe 2: lorsqu'il y a rébellion, il y a des morts. Je suis d'accord avec le témoin précédent. Je peux peut-être replacer cela en contexte, sur la base des traités individuels promulgués ces dernières années. Cette disposition, dans sa forme actuelle, est assez proche de ce que l'on trouve dans les traités les plus récents. Dans le traité sur l'extradition entre le Canada et l'Inde, qui a été signé aux alentours de 1989, je crois, vous trouverez une disposition presque identique à celle-ci. Dans les accords antérieurs, les infractions à caractère politique sont traitées d'une manière semblable à ce qui figure dans la loi actuelle.

Je réprime le fait que, dans de nombreux cas, ces dispositions sont rédigées en termes généraux et s'appliquent sans distinction. Si vous considérez la jurisprudence, vous constaterez que cet article est rédigé dans un style qui rappelle celui des traités récents. Or, la jurisprudence relative aux infractions à caractère politique, tant au Canada qu'au Royaume-Uni, montre que les tribunaux ont assez rarement admis ce moyen de défense. Si vous lisez les passages de mon livre concernant cet aspect, vous verrez que cette disposition est assez rarement utilisée. Comme le témoin précédent, je conteste la nécessité d'une disposition aussi restrictive.

Le sénateur Grafstein: Vous préféreriez vous fier à la common law?

Mme La Forest: Oui.

Le sénateur Grafstein: Par opposition à cette disposition du projet de loi, qui réduit à néant, à toutes fins pratiques, la protection offerte par la common law?

Mme La Forest: Si vous y réfléchissez avec réalisme, l'extradition est demandée pour des crimes graves. Or, si je prends les alinéas a) à f), j'ai du mal à imaginer quel délit pourrait présenter un caractère politique tel que le ministre refuserait l'extradition. Il n'y a pas du tout de latitude. J'en conviens. On laisse une place insuffisante à l'appréciation des tribunaux. Il est également probable que cette dernière interviendra à l'autre bout. Cela explique ma position concernant la révision judiciaire. L'intervention des tribunaux ne se fera pas au stade de l'audience d'extradition, là où sont intervenues la plupart des contestations invoquant la Charte jusqu'à présent, mais au niveau de la révision judiciaire. En déplaçant le problème vers le stade de l'appel, on ne fait que retarder la décision du ministre.

Le sénateur Bryden: Je partage votre position concernant le caractère discrétionnaire du refus d'extrader pour un crime passible de la peine de mort. Le problème a été mis en lumière de nouveau ce matin dans les grands titres du *Ottawa Citizen* ou du *Globe and Mail*. Une personnalité américaine, de toute évidence un expert, disait que le Canada — et c'était cela le grand titre — «Le Canada est réputé pour sa bière et ses condamnations légères». Je ne pense pas que nous tenions à être un sanctuaire

their own country. I have difficulty with the minister wearing both hats in administering the same act. She acts as Minister of Justice, authorizing herself as Attorney General to take certain actions, and then, again as Minister of Justice, she also plays a quasi-judicial role in reviewing the actions that she took as Attorney General. When I inquired with the people in the Department of Justice about this, they separated the two goals. However, if you look at the transcript, they were separating them at the prosecutor and the functionary level; but in our parliamentary system, the person responsible for the administration of the act is the minister and Attorney General.

Do you have any difficulty with that? Are you aware of other situations, other acts, in which the Minister of Justice and Attorney General play both roles in administering the same act?

Ms La Forest: I can answer the second question very quickly. No, I am not. As to the first one, I do not find it particularly problematic. It has been the practice, as the representatives have suggested, that prosecuting the offence, getting the request and proceeding with it, be done at the level of Attorney General, while the decision to review is effected in a separate role as Minister of Justice. I am not troubled by that, because that has been the practice in this particular process for as long as I can remember.

Senator Joyal: In answer to the comment made by my colleague, Senator Bryden, about the newspaper headlines indicating that Canada is well known for its good beer and light sentences, I would like to add that Canada has a much lower crime rate than the United States. There is no comparison at all, so maybe sometimes light sentences are, on the whole, not that bad for society, provided that they are tempered with beer, but that is another discussion. Our society has a different philosophy from that of the United States. This is very important insofar as criminal law is concerned. We cannot mix those things as easily as newspaper headlines can because of the manner in which they usually treat reality.

According to your colleague's statement, the bill would throw open the gates to the question of constitutionality on points already reviewed by the Supreme Court of Canada. Do you agree with all of them?

The Chairman: I am sorry. I did not hear the question.

Senator Joyal: We have heard from the previous witness, Mr. Slansky, that many of the current provisions in the bill would throw the gate open to questions about the constitutionality of elements in the laws that have already been decided on by the Supreme Court. In his answer, Mr. Slansky listed a series of points that, in his opinion, would be reopened according to the jurisprudence. Do you agree with all the points in that list of issues?

Ms La Forest: I am really committing myself here.

I honestly do not remember all the points he made but I do agree with the proposition that, in general, what is being done here, particularly by identifying and outlining a variety of ministerial powers to exercise or not exercise discretion to

pour les criminels qui veulent échapper à la peine capitale dans leur pays. J'ai du mal à admettre que le ministre administre cette loi en étant à la fois juge et partie. Il agit en tant que ministre de la Justice, s'autorisant à prendre certaines décisions dans sa fonction de procureur général, puis, de nouveau en tant que ministre, il joue un rôle quasi judiciaire dans la révision de ses actes à titre de procureur général. Lorsque j'ai soulevé cela avec les représentants du ministère de la Justice, ils ont établi une distinction entre les deux fonctions. Cependant, si vous regardez le procès-verbal, la séparation existait uniquement au niveau des fonctionnaires; mais dans notre système parlementaire, la personne responsable de l'administration de la loi est le ministre et le procureur général.

Avez-vous des objections à cela? Connaissez-vous d'autres situations, d'autres lois, où le ministre de la justice et le procureur général ont tous deux un rôle dans l'administration de la même loi?

Mme La Forest: Je peux répondre très rapidement à la deuxième question. Non, je n'en connais pas. Pour ce qui est de la première, je n'y vois pas de problème particulier. Comme les représentants du ministère l'ont dit, il est coutumier de poursuivre pour l'infraction, c'est-à-dire de recevoir la demande et de l'exécuter, au niveau du procureur général, alors que la décision de révision est prise par le ministre de la Justice dans un rôle distinct. Cela ne me gêne pas, car c'est la pratique suivie depuis toujours en matière d'extradition.

Le sénateur Joyal: En réponse à la remarque de mon collègue, le sénateur Bryden, au sujet des titres dans la presse disant que le Canada est réputé pour sa bière et ses condamnations légères, j'ajouterais que le Canada a un taux de criminalité bien inférieur à celui des États-Unis. Il n'y a aucune comparaison, si bien que des peines légères sont peut-être, dans l'ensemble, une bonne chose pour la société, pourvu qu'elles soient tempérées par de la bière, mais c'est là un autre débat. Notre société adhère à une philosophie différente de celle des États-Unis. C'est très important sur le plan du droit pénal. Nous ne devons pas procéder à des amalgames aussi facilement que les journaux, vu la manière dont ces derniers traitent habituellement la réalité.

Selon votre collègue, le projet de loi ouvrirait grand les portes aux contestations invoquant la Constitution sur des éléments déjà tranchés par la Cour suprême du Canada. Êtes-vous d'accord avec toute la liste?

La présidente: Désolée. Je n'ai pas entendu la question.

Le sénateur Joyal: Le témoin précédent, M. Slansky, a dit que nombre des dispositions du projet de loi ouvriraient la porte à la contestation pour anticonstitutionnalité d'éléments sur lesquels la Cour suprême s'est déjà prononcée. Dans sa réponse, M. Slansky a dressé une liste d'éléments qui, à son avis, remettraient en question la jurisprudence. Êtes-vous d'accord avec sa liste d'éléments?

Mme La Forest: Je vais réellement m'engager ici.

J'avoue que je ne me souviens pas de tous les éléments qu'il a cités, mais je conviens que le projet de loi, de manière générale, particulièrement en identifiant et en délimitant une série de pouvoirs ministériels discrétionnaires d'extrader ou de ne pas

surrender, will result in a re-examination of issues under the Charter. The one that struck me that he did mention, that I immediately agreed with — and I mentioned it in my own opening remarks — is what is described as the rule of specialty. The Minister of Justice has a discretion to surrender a person under Bill C-40 even for crimes which were neither part of the original extradition request nor the judicial hearing. I think that will very quickly open the door to questions on whether that is in accordance with section 7 of the Charter on fundamental justice.

Senator Grafstein: How do you stop that? What can we do to prevent the requesting party from extraditing under a certain set of charges and then changing those charges once that person is within their jurisdiction?

Ms La Forest: Comity. That person has been surrendered by Canada for a specific purpose, to answer for a particular crime. To put it quite practically, if a country were able to completely refashion the charges once the person was returned, there would be virtually no point in having an extradition process. What is the point of going through an extradition hearing here and then having the person subject to prosecution for a different crime?

Senator Grafstein: The person goes to the extraditing party under a certain set of rules that set a low penalty, not the death penalty, as an example, and in fact they decide, because of subsequently acquired facts, that they will charge that person for the death penalty. As a question of comity, that accused person then has the right to demand return to Canada because the higher charges, which are offensive to us, are now in play? You may be right but I do not quite follow that. That is why we have to be cautious about it.

Ms La Forest: The point is that when you enter into an extradition request to a country, you are asking them to exercise their territorial jurisdiction to take that person and put them through an extradition hearing process and a surrender, but it has to be in accordance with the Charter before returning them to another state. The ability to open new offences or deal with different matters has to be very limited. Otherwise, it significantly impacts on the point of the process to begin with. There should be an understanding that it is subject to a condition that a person can only be prosecuted for crimes for which they are surrendered.

Senator Joyal: This point is very important because we discussed that before in a previous hearing. Do you agree with Mr. Slansky on the issue of double criminality?

Ms La Forest: I do not remember exactly what he said on the point of double criminality, but I guess my own response on that under Bill C-40 as it is, and it is something I was thinking about last evening, is that through cases such as *McVey*, almost 100 years of misapplication of the rule of double criminality has now been put to bed. In effect, the sole purpose, at a pragmatic level, of the double criminality principle is simply to ensure that, before you surrender someone to another state, it is for something that is considered to be a serious crime in Canada as well as in

extrader, aboutira à un réexamen de divers aspects à la lumière de la Charte. L'un des éléments qu'il a mentionnés et qui m'a frappée — et sur lequel j'ai été immédiatement d'accord avec lui, et je l'ai d'ailleurs mentionné dans mes remarques liminaires — est ce que l'on appelle la règle de spécificité. Le ministre de la Justice a latitude, en vertu du projet de loi C-40, d'extrader des personnes même pour des crimes cités ni dans la demande d'extradition initiale ni lors de l'audience judiciaire. Je pense que cela amènera très rapidement des contestations invoquant l'article 7 de la Charte relatif à la justice fondamentale.

Le sénateur Grafstein: Comment empêcher cela? Que pouvons-nous faire pour empêcher le partenaire de demander l'extradition sur la base de certains chefs d'accusation et de modifier ensuite ces derniers une fois que la personne est en son pouvoir?

Mme La Forest: La courtoisie internationale. Cette personne a été extradée par le Canada dans un but précis, répondre à une accusation donnée. Sur le plan pratique, si un pays était libre de changer à sa guise les chefs d'accusation une fois la personne extradée, il ne servirait virtuellement à rien d'avoir une procédure d'extradition. À quoi servirait-il d'avoir une audience d'extradition ici, pour que la personne soit ensuite poursuivie pour un crime entièrement différent?

Le sénateur Grafstein: La personne est remise à l'État demandeur selon un ensemble de règles prévoyant une faible peine, non la peine capitale, et ce pays décide, sur la base d'éléments obtenus ultérieurement, d'inculper la personne pour un crime passible de la peine de mort. En vertu de la règle de courtoisie, l'accusé peut-il alors demander le renvoi au Canada parce qu'une peine plus lourde, considérée par nous comme odieuse, est maintenant en jeu? Vous avez peut-être raison, mais j'ai du mal à vous suivre. C'est pourquoi nous devons faire preuve de prudence.

Mme La Forest: Le fait est que lorsqu'on présente une demande d'extradition à un pays, on demande à celui-ci d'exercer sa juridiction territoriale et d'incarcérer la personne, de lui appliquer une procédure d'extradition et de la remettre au partenaire, mais cela ne peut être fait chez nous qu'en conformité de la Charte. La faculté de prononcer de nouveaux chefs d'accusation doit être très restreinte. Sinon, cela réduit presque à néant tout le but de la procédure. Il doit être admis que l'extradition est assujettie à la condition que la personne ne sera poursuivie que pour les crimes ayant motivé son extradition.

Le sénateur Joyal: C'est un point très important et nous en avons discuté dans une réunion précédente. Êtes-vous d'accord avec M. Slansky sur la question de la double criminalité?

Mme La Forest: Je ne me souviens pas exactement ce qu'il a dit sur la double criminalité, mais ma position personnelle concernant le projet de loi C-40 dans sa forme actuelle — et j'y réfléchissais encore hier soir — est qu'avec des précédents tels que *McVey*, près d'un siècle d'application erronée de la règle de double criminalité a maintenant pris fin. Dans la pratique, le seul but du principe de la double criminalité est d'assurer que la personne dont l'extradition est demandée par un autre État est poursuivie pour ce qui est considéré au Canada comme un crime

that state. It may well be — and it makes sense — that whether or not it is serious to that state is reasonably a matter for the requesting state and for the Minister of Justice. Therefore the extradition judge should really be left to consider the question of whether or not, if the conduct occurred in Canada, we would consider it serious, because then have you this double sense of a serious crime.

What troubles me is that the provision relating to jurisdiction is so broad in this bill, in the sense that it removes that question entirely from Canada, that I think to some extent, the existing test of double criminality has to incorporate within it a sense of something that is serious in Canada almost as an underlying assumption.

That is, it should be something we would prosecute for if all the circumstances were the same. It appears to me that that is removed by this bill through completely removing the ability to look at the jurisdiction question. I am not so troubled by the test of dual criminality as it exists in clause 3 of Bill C-40 because it is quite close to the jurisprudence as it evolved through the *State of Washington and Johnson* and then the *McVey* case. What troubles me more is the jurisdictional point.

I would like to give you an example that came to mind, and I am choosing this example in particular because of the *Maesrk Dubai* case and because Romania was claiming jurisdiction over persons on the basis that the victims were Romanian nationals. Let us say you had a husband and wife, one a Canadian national and the other a Romanian national, who are estranged. The Romanian national comes to Canada and there is a domestic dispute in the course of which the Canadian national wife kills the Romanian national. Under this provision, the Romanian state could request the return of that person. The extradition judge cannot look at all at the question of whether or not there would properly be any form of territorial jurisdiction. You are left to go through the whole extradition proceeding, and the only point at which it can become a doubtful issue is at the point of the minister's discretion, and it is a "may refuse surrender" case where all the issues are related to the territory. My own feeling about the jurisdiction clause, in other words, is that the *Maesrk Dubai* case set off a lot of alarm bells, but if in fact you look at international jurisprudence such as the *Steamship Lotus* case, passive personality jurisdiction, which is based on the nationality of the victim as opposed to the accused, is very rarely exercised. It is used primarily in extreme cases such as crimes against humanity, and we do have that jurisdiction in the Criminal Code.

There are cases where we protect Canadian nationals when they are victims of crime. The example of diplomatic personnel comes to mind or cases where Canadian nationals were the victims of a war crime. However, it should only be for very serious offences, and the question that I think should be asked is: Should we be potentially extraditing Canadian nationals to foreign states in circumstances where Canada would never exercise criminal jurisdiction?

grave. Il n'est pas déraisonnable de laisser à l'État demandeur et au ministre de la Justice le soin de décider la gravité de l'acte pour l'État demandeur. Ainsi, le juge d'extradition aura uniquement à se prononcer sur la question de savoir si l'infraction serait jugée grave si elle avait été commise au Canada, et on aura ainsi cette double assurance de la gravité du crime.

Ce qui me trouble, c'est la portée très large de la disposition relative à la territorialité dans ce projet de loi, en ce sens que le Canada n'a presque plus son mot à dire à cet égard, que le critère existant de double criminalité doit pratiquement incorporer le postulat d'un crime grave au Canada.

Autrement dit, il doit être de telle nature que nous poursuivrions si toutes les circonstances étaient les mêmes. Il me semble que cela est évacué par le projet de loi du fait qu'il retranche complètement la question de la juridiction. Ce n'est pas tant le critère de la double criminalité tel qu'énoncé à l'article 3 du projet de loi C-40 qui me gêne, car il est très proche de la jurisprudence énoncée dans la cause *State of Washington and Johnson*, puis la cause *McVey*. C'est plutôt la question du ressort qui me gêne.

J'aimerais vous donner un exemple qui me vient à l'esprit, et je le choisis en particulier à cause de l'affaire *Maesrk Dubai* et du fait que la Roumanie réclamait la compétence parce que les victimes étaient des ressortissants roumains. Prenons un couple, mari et femme, dont l'un est Canadien et l'autre Roumaine et qui sont séparés. Le ressortissant roumain vient au Canada, il y a une dispute dans le courant de laquelle sa femme canadienne tue le ressortissant roumain. Selon cette disposition, la Roumanie pourrait exiger l'extradition de cette personne. Le juge d'extradition ne peut en rien considérer la question de la territorialité. On est obligé de suivre toute la procédure d'extradition, et le seul moment où cet aspect peut être mis en question est au stade de la décision ministérielle. Le ministre «peut refuser l'extradition» lorsque le seul élément en question est le ressort. Mon sentiment au sujet de la disposition de territorialité, en d'autres termes, est que la cause *Maesrk Dubai* a fait retentir quantité de sonnettes d'alarme, mais si l'on considère la jurisprudence internationale, par exemple l'affaire *Steamship Lotus*, le principe de la personnalité passive, où le ressort est basé sur la nationalité de la victime par opposition à celle de l'accusé, est très rarement exercé. Il est invoqué principalement dans les cas extrêmes tels que les crimes contre l'humanité, et nous avons cette compétence dans le Code criminel.

Il y a des cas où nous protégeons les ressortissants canadiens lorsqu'ils sont victimes d'un crime. On peut citer comme exemple le personnel diplomatique ou des cas où des ressortissants canadiens étaient victimes d'un crime de guerre. Cependant, cela ne s'applique qu'aux infractions très graves et la question qu'il faut se poser est celle-ci: devons-nous potentiellement extraditer des ressortissants canadiens vers des États étrangers dans des circonstances où le Canada n'exercerait jamais sa compétence pénale?

At one time, it would have made sense to think of jurisdiction quite broadly because there were quite archaic judicial decisions that talked about needing to define the gravamen of the offence and it had to be solely connected to a territory. However, after recent decisions of the Supreme Court of Canada, beginning with the case of *Libman* in 1985, all you need is a real and substantial connection to the territory in order to effect a territorial jurisdiction for purposes of the Criminal Code. That is quite broad. There are also provisions in the code relating to crimes against nationals, in relation to war crimes, treason, and other serious crimes. I am troubled by a very broad, open situation with no questioning of jurisdiction whatsoever.

To come back to double criminality, my concern is that that double criminality test makes a great deal of sense when there is a basic underlying presumption that we are talking about something that Canada might well prosecute for. However, when you are broadening it far beyond that and leaving only the question of the minister's ability to possibly exercise her discretion if there is no conduct connected with the territory of the requesting state, then I think it is extremely broad.

Senator Joyal: Having obviously studied those issues at length, are your preoccupations deep enough to suggest to us amending the bill?

Ms La Forest: I see no reason for the provision relating to jurisdiction, for example. I see no reason for that being there at all. I do not think that there has been an overly abusive consideration of jurisdiction by the courts. *Lepine* suggests the courts should take a very narrow look at considering jurisdiction.

I am not entirely sure that the provisions on evidence would survive a Charter challenge. I appreciate the concern that civilian countries, in particular, obtain evidence on a different basis. I guess my response to that is that perhaps the amendment should be at the level of making narrower provisions to deal with those specific cases rather than leaving it so broad. Yes, I do see places for amendments to this bill.

The Chairman: Just for clarification, Dean La Forest, when you say civilian countries, you mean countries with civil law?

Ms La Forest: That is right, like France and Germany.

Senator Grafstein: Some of my questions have already been answered, so I will not go over that ground. However, I wish to return to the policy question that I raised with the previous witness. You have not quite dealt with that.

I would appreciate hearing your views, if you are able to give them, regarding Amnesty International's proposal for a two-track process, with one track for people charged with crimes under the jurisdiction of international tribunals, and another for those under the jurisdiction of adjacent or contracting states. What is your view on that as a policy issue?

Ms La Forest: I am on the side of the devil on this one. I neither agree with the position of the previous witness, nor that of Amnesty International, in terms of the two-track process. I will

Jadis, on aurait été fondé de parler de juridiction au sens large parce qu'il y avait des décisions judiciaires plutôt archaïques où il était question de définir le fondement de l'action et ce exclusivement sur une base territoriale. Cependant, depuis des arrêts récents de la Cour suprême du Canada, commençant avec la cause *Libman* en 1985, il suffit d'une connexion réelle et substantielle avec un territoire pour donner lieu à une compétence territoriale aux fins du Code criminel. C'est une notion très large. Il y a également des dispositions dans le Code touchant les crimes contre les ressortissants, en rapport avec les crimes de guerre, la trahison et autres crimes graves. Je suis troublée par une disposition très large, très ouverte, sans que la compétence puisse être contestée.

Pour en revenir à la double criminalité, je considère que le critère de la double criminalité est tout à fait fondé lorsqu'il y a une présomption sous-jacente que le crime doit en être un pour lequel le Canada intenterait des poursuites. Cependant, lorsqu'on élargit cela beaucoup plus, en donnant seulement au ministre la faculté d'exercer un pouvoir discrétionnaire s'il n'y a pas de conduite liée au ressort de l'État demandeur, alors c'est extrêmement large.

Le sénateur Joyal: Vous avez manifestement étudié toutes ces questions de manière approfondie. Votre préoccupation est-elle suffisamment forte pour que vous nous recommandiez d'amender le projet de loi?

Mme La Forest: Je ne vois aucune raison d'être à la disposition concernant la territorialité, par exemple. Je ne vois pas du tout pourquoi elle est là. Je ne pense pas que les tribunaux aient abusé de la notion. L'arrêt *Lepine* donne instruction aux tribunaux de considérer la territorialité de manière très restrictive.

Je ne suis pas du tout sûre que les dispositions relatives à la preuve résisteraient à une contestation invoquant la Charte. Je sais bien que les pays civils, en particulier, ont des règles de preuve fondamentalement différentes. Je répondrai qu'il faudrait peut-être inscrire des dispositions spécifiques concernant ces pays au lieu d'ouvrir la porte aussi grand. Oui, il y aurait lieu d'amender le projet de loi.

La présidente: Juste pour plus de clarté, doyenne La Forest, par «pays civils», entendez-vous les pays suivant le code civil?

Mme La Forest: C'est juste, comme la France et l'Allemagne.

Le sénateur Grafstein: Certaines de mes questions ont déjà reçu réponse et je ne vais pas y revenir. Cependant, j'aimerais revenir sur la question de politique que j'ai abordée avec le témoin précédent. Vous n'y avez pas tout à fait répondu.

J'aimerais avoir votre opinion, si vous pouvez nous la donner, sur la proposition d'Amnistie internationale en vue d'une double procédure, l'une pour les crimes du ressort de tribunaux internationaux, et une autre pour ceux du ressort d'un autre État. Qu'en pensez-vous?

Mme La Forest: Je me range du côté du diable à cet égard. Je n'épouse ni la position du témoin précédent, ni celle d'Amnistie internationale sur une double procédure. Je traiterai de l'élément

deal with the sovereignty point in a moment because that strikes me as being at the core of the argument.

I appreciate that, to be blunt, Canada's ability to prosecute persons for war crimes has not been very good. Having said that, I wish to address the surrender of a person from Canada to a tribunal, particularly when that person may well be a Canadian national. This is not the case with the international ad hoc tribunals. This is a fundamental removal of a person's liberty and it must be done in a way that is consistent with section 7, according to a fair procedure.

Counsel has already suggested to you — and I said that I do not agree — that the extradition hearing is a rubber-stamp. I do not think it is. I think it is a fundamental way in which the individual rights of a person are protected before they are surrendered to another state, or in this case, to an international tribunal. I do not find the difference in the type of crime a compelling enough reason to remove those individual rights. At the policy level, that is what I would say.

In terms of sovereignty, as an international lawyer, I disagree with his analysis to some extent. A bilateral treaty between states is equally an act of sovereignty and should be able to be questioned. I do not think the Government of Canada should be able to release its sovereignty in ways that are contrary to the Charter of Rights. I do not think it should be able to do it on either a bilateral or a multilateral basis.

Senator Grafstein: You do not question the power, do you? That is to say, the government has the power to do that.

Ms La Forest: No, that is right. The government has the legislative power. I suspect that at some point it would give rise to Charter challenges and I am not so sure it would survive. I am not as sure as Mr. Slansky that it would survive a challenge under the Charter.

I also wanted to mention that, in the context of the ad hoc tribunals, those provisions relating to extradition are contained in the rules and procedures. I do not see those as being international obligations.

One of the arguments made was to the effect that there is an existing obligation to surrender without extradition. If you look at the statute for those tribunals, there is a provision in relation to cooperation and legal assistance. It talks about "surrendering without undue delay." Another provision in the tribunal statute talks about their ability to evolve their own rules and procedures. It is there, in a subsidiary form of legislation, where you see that ability to request a transfer without extradition proceedings. I do not see that as the release of sovereignty that it has been put forward as.

My own reading of those tribunals is that it does not currently exist. It may with the Treaty of Rome, but I have not had the time to look at that.

Senator Grafstein: We do not have that. Canada leads the way internationally in establishing tribunals and there is great acceptance in public policy that this should be done. Both of these

souveraineté dans un moment car il me paraît être au coeur de l'argumentation.

J'admets, pour parler franchement, que la capacité du Canada de poursuivre des personnes pour crime de guerre n'a pas été très bonne. Cela dit, voyons le cas de la remise d'une personne par le Canada à un tribunal, particulièrement s'il s'agit d'un ressortissant canadien. Ce n'est pas le cas avec les tribunaux internationaux ad hoc. Il s'agit là de la privation fondamentale de liberté d'une personne et ce ne peut être fait que conformément à l'article 7, selon une procédure équitable.

Le témoin précédent a affirmé — et j'ai dit que je n'étais pas d'accord — que l'audience d'extradition n'est qu'une formalité. Je ne pense pas que ce soit le cas. C'est un moyen fondamental de protéger les droits individuels de la personne avant de la remettre à un autre État ou, en l'occurrence, à un tribunal international. Je ne trouve pas que la différence dans le type de crime soit un motif suffisant pour enlever ces droits individuels. Voilà ce que j'en pense, du point de vue de la politique.

En ce qui concerne la souveraineté, je conteste son analyse dans une certaine mesure, en tant qu'avocate de droit international. Un traité bilatéral entre États est tout autant un acte de souveraineté et doit pouvoir être contesté. Je ne pense pas que le gouvernement du Canada devrait pouvoir céder sa souveraineté d'une manière contraire à la Charte des droits. Je pense qu'il ne devrait pouvoir le faire ni à l'échelle bilatérale ni à l'échelle multilatérale.

Le sénateur Grafstein: Vous ne contestez pas le pouvoir, cependant? Autrement dit, le gouvernement a le pouvoir de faire cela.

Mme La Forest: Oui, c'est juste. Le gouvernement a le pouvoir législatif. J'ai l'impression qu'à un certain stade il pourrait être contesté en vertu de la Charte, et je ne suis pas certaine qu'il y survivrait. Je ne suis pas aussi sûre que M. Slansky qu'il survivrait à une contestation invoquant la Charte.

Je veux également mentionner que, dans le contexte des tribunaux ad hoc, ces dispositions relatives à l'extradition font l'objet de règles de procédure. Je ne considère pas ces dernières comme étant des obligations internationales.

On a argué qu'il y a une obligation existante de déférer sans extradition. Si vous regardez le statut de ces tribunaux, il y a une disposition traitant de coopération et d'aide juridique. Il est question de «déférer sans retard indu». Une autre disposition de la loi sur le tribunal lui permet d'établir ses propres règles et procédures. C'est là, dans une forme de législation subsidiaire, que l'on trouve cette capacité de demander un transfert sans procédure d'extradition. Je n'y vois pas la cession de souveraineté que d'aucuns prétendent exister.

Ma propre lecture de ces tribunaux est que tel n'est pas le cas aujourd'hui. Cela peut le devenir avec le Traité de Rome, mais je n'ai pas eu le temps de me pencher là-dessus.

Le sénateur Grafstein: Nous n'avons pas cela. Le Canada est en pointe à l'échelle internationale sur le plan de la création de tribunaux et la politique gouvernementale va tout à fait dans ce

are narrowly cast. They are not broader. We have not got to the broader one yet, namely the Treaty of Rome, but two narrow issues have been established. You find it difficult to accept Amnesty International's position that we have invested our public policy in that, namely, not to make provisions that meet Charter concerns, yet expedite that process. Is that what you are saying?

Ms La Forest: No. On a practical level, I am saying the opposite. If we forget Bill C-40 for the moment, if you had an amendment under which there could be extradition to the international tribunals, the existing extradition process requires identification and satisfaction of the rule of dual criminality. There may be questions about jurisdiction, but there is no question that the Criminal Code has provisions that refer to war crimes on what I would describe as the universal jurisdiction basis. I do not think there is much argument there.

I think that you will be faced with far more arguments and delays at the level of simply having a so-called "expedited process" that will be challenged after the fact as being inconsistent with section 7. Again, it is one of these questions of back-ending if you develop a narrower process. I am not so concerned about the section 15 aspect. I am more concerned with the basic section 7 right to a process that is consistent with fundamental justice.

If you have a two-track process, there will be delays in actually surrendering persons because the challenge will arise at the level of being inconsistent with section 7. However, if you have a "rubber-stamping process," and I repeat that I think it is more than that, then there is no reason why that person cannot be extradited to those international tribunals under the existing system without undue delay. That is my point. I certainly would not want to be seen as thinking that the international tribunals should not be assisted in every way possible, but I do have a fundamental difference with it.

Let me put it this way. Canada should lead the world in terms of human rights. I absolutely agree with that. However, that includes leading the world domestically as well as internationally. An expedited process that is inconsistent with our own Charter provisions is problematic for me. That may be the real problem. I think you need to be consistent at both ends.

The Chairman: Thank you very much for coming here today. This has been a valuable discussion and we will have many questions for the minister.

The committee adjourned.

sens. Les dispositions dans les deux cas sont étroites. Elles ne sont pas plus larges. Nous n'avons pas encore ratifié le mécanisme plus large, à savoir le Traité de Rome, mais deux procédures étroites ont été établies. Vous avez du mal à accepter la position d'Amnistie internationale à l'effet que nous nous sommes engagés politiquement à accélérer ce processus, indépendamment de la Charte. Est-ce cela ce que vous dites?

Mme La Forest: Non. D'un point de vue pratique, je dis le contraire. Si nous laissons de côté pour l'instant le projet de loi C-40, si vous aviez un amendement autorisant l'extradition vers les tribunaux internationaux, la procédure d'extradition actuelle exige le respect de la règle de double criminalité. Il pourrait y avoir des difficultés juridictionnelles, mais il ne fait pas de doute que le Code criminel contient des dispositions spécifiques sur les crimes de guerre, sur la base de ce que j'appellerais une compétence universelle. Je ne pense pas que cela prête à contestation.

Je pense que vous vous heurteriez à beaucoup plus de contestations et de retards avec une soi-disant «procédure accélérée», qui serait contestée après le fait comme contraire à l'article 7. Encore une fois, si vous établissez une procédure plus restrictive, vous aurez le problème à l'autre extrémité. Ce n'est pas tant l'article 15 que je crains. Je suis davantage préoccupée par le droit fondamental de l'article 7 à une procédure conforme à la justice fondamentale.

Si vous avez une double procédure, vous aurez des retards dans le transfert effectif des personnes parce que les contestations interviendront au niveau d'une violation de l'article 7. Cependant, si vous avez une procédure réduite à «une simple formalité», et je répète que je ne considère pas que ce soit le cas, alors il n'y a pas de raison pour que la personne puisse être extradée vers ces tribunaux internationaux dans le système actuel, sans retard indu. Voilà mon point de vue. Ne croyez pas que je ne sois pas désireuse d'aider les tribunaux internationaux par tous les moyens possibles, c'est sur la manière de s'y prendre que je suis fondamentalement en désaccord.

Disons les choses ainsi. Le Canada devrait être à la pointe mondiale en matière de droits de la personne. Je suis fondamentalement d'accord avec cela. Cependant, il doit être à la pointe aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Une procédure accélérée qui serait contraire à notre Charte me pose problème. C'est peut-être là le réel problème. Il faut être cohérent aux deux extrémités.

La présidente: Merci beaucoup d'être venue. Cette discussion a été précieuse et nous aurons beaucoup de questions à poser au ministre.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Criminal Lawyers' Association Of Ontario:

Paul Slansky, member.

*Dean Anne W. La Forest, Faculty of Law, University of New
Brunswick.*

De la Criminal Lawyers Association of Ontario:

M. Paul Slansky, membre.

*Mme Anne W. La Forest, doyenne, Faculté de droit, Université
du Nouveau-Brunswick.*



ERRATUM

Issue No. 63

First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Thursday, March 18, 1999

Issue No. 63

Fourth meeting on:

Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence

ERRATUM

On page 63:21, the first two paragraphs were incorrectly attributed to Senator Andreychuk. In fact, the passage in question was spoken by the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General, in response to Senator Andreychuk's observations.

We regret any confusion or misunderstanding that this error may have caused.

ERRATUM

Fascicule n° 63

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Le jeudi 18 mars 1999

Fascicule n° 63

Quatrième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

ERRATUM

À la page 63:21, les deux premiers paragraphes ont été attribués incorrectement au sénateur Andreychuk. En fait, les paroles des paragraphes en question ont été prononcées par l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale, en réponse aux observations du sénateur Andreychuk.

Nous regrettons toute confusion ou tout malentendu occasionné par cette erreur.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 18, 1999

Le jeudi 18 mars 1999

Issue No. 63

Fascicule n° 63

Fourth meeting on:

Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence

Quatrième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et procureure générale

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Bryden	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
DeWare	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*March 18, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Bryden	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
DeWare	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 18 mars 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 18, 1999

(72)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 11:35 a.m., the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, DeWare, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Pearson (9).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence. (For full text of Order of Reference please refer to Issue 60, Wednesday, March 10, 1999.)

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Jacques Lemire, Senior Counsel, International Assistance Group.

The Chair made an opening statement.

Minister McLellan made a statement and, together with Yvan Roy, and Jacques Lemire, answered questions.

The minister agreed to respond, in writing, to issues raised by Amnesty International and the Criminal Lawyers' Association of Ontario.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 18 mars 1999

(72)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, DeWare, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Nolin et Pearson (9).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque de Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 10 décembre 1998, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-40. Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 60 du mercredi 10 mars 1999.*)

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat-conseil général, Secteur de la politique en matière de droit pénal;

Jacques Lemire, conseiller juridique, Groupe d'entraide international.

La présidente fait une déclaration.

La ministre McLellan fait une déclaration et, avec l'aide d'Yvan Roy et de Jacques Lemire, répond aux questions.

La ministre accepte de répondre par écrit aux questions soulevées par Amnistie Internationale et la Criminal Lawyers' Association de l'Ontario.

À 12 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 18, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-40, respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, and to amend and repeal other Acts in consequence, met this day at 11:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session. I should like to welcome all of you, including our television audience, to Room 257 in the East Block.

We are fortunate to be able to meet in such a beautiful room to hear the views of Canadians on legislation before the committee. This room was established especially for the G-7 Economic Summit that was held here in July 1981. It was decided to preserve the room as a record of that historic event, in commemoration of which it was given the name Summit Room.

Today, we continue our consideration of Bill C-40, which aims to create a comprehensive scheme consistent with modern legal principles and recent international developments in the field of extradition. The bill was passed by the House of Commons on December 1, 1998, and received first reading in the Senate the next day. The bill received second reading on December 10, 1998, meaning that the Senate has approved the bill in principle. Bill C-40 was then referred to this committee for detailed consideration.

That consideration began last week with the appearance of government officials and Amnesty International. Yesterday, we heard from the Criminal Lawyers Association of Ontario and Dean Anne La Forest from the University of New Brunswick. Today, we are delighted to hear from the minister responsible for Bill C-40, the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Once the committee has heard its witnesses, there will be clause-by-clause consideration of the bill, at which time the committee will decide whether to pass the bill as is, recommend amendments, or recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

Thank you appearing before us today, Madam Minister. We look forward to your presentation, following which we will open the floor to questions from senators.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant ouverte. J'aimerais souhaiter la bienvenue à la pièce 257 de l'édifice de l'Est à tous les participants ainsi qu'aux téléspectateurs.

Nous avons eu la chance de pouvoir nous réunir dans cette magnifique salle pour entendre ce que les Canadiens ont à dire relativement à la mesure législative à l'étude par le comité. Cette salle a été construite tout spécialement pour le Sommet économique du G-7 qui s'est tenu ici en juillet 1981. On a par la suite décidé de conserver la salle en souvenir de ce moment historique, et pour commémorer l'événement, on l'a baptisée sous le nom de «Salle du Sommet».

Nous poursuivrons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-40 qui vise à créer un plan complet conforme aux principes juridiques modernes et aux développements survenus récemment dans le monde au chapitre de l'extradition. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1998 et il a été déposé en première lecture au Sénat dès le lendemain. La deuxième lecture a été faite au Sénat le 10 décembre, ce qui signifie que le Sénat a approuvé le projet de loi en principe. Le projet de loi C-40 a par la suite été renvoyé à notre comité pour étude détaillée.

Nous avons entrepris notre étude la semaine dernière et nous avons entendu les témoignages de représentants du gouvernement et d'Amnistie Internationale. Hier, nous avons reçu des représentants de la Criminal Lawyers Association de l'Ontario ainsi que la doyenne de l'Université du Nouveau-Brunswick, Anne La Forest. Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui la ministre responsable du projet de loi C-40, l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Dès que tous les témoins auront été entendus, nous ferons une étude détaillée du projet de loi, article par article, et le comité décidera alors s'il convient d'adopter le projet de loi tel quel, d'y apporter des amendements ou de ne pas l'adopter. Le comité fera alors part de sa décision au Sénat.

Nous vous remercions, madame la ministre, d'avoir bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui. Nous sommes prêts à entendre votre exposé. Par la suite, nous donnerons aux sénateurs la possibilité de poser des questions.

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Good morning, honourable senators. It is a pleasure to be here. I appear before you today on behalf of myself and the Minister of Foreign Affairs, the Honourable Lloyd Axworthy.

[Translation]

This important bill proposes a major reform of Canada's extradition legislation. It replaces laws that are over 100 years old with an extradition system that is efficient, complete and modern, tailored to the needs of the 21st century.

[English]

Our government is determined to live up to Canada's obligation as a member of the international community to work together to battle the ever-growing threat of globalized criminal activity. To do so, we must have effective tools which permit cooperation between states and which bridge the differences between legal systems.

Many of Canada's international partners, including our closest allies, have expressed grave concern over our current extradition process for its inflexibility and its inadequacy in the face of modern crimes and criminals. In a world of easy and rapid movement between borders, there is a real danger, under our present laws, that Canada will become the country of choice for criminals seeking to shield themselves from arrest and prosecution. This government will not and cannot countenance that. Canadians will not countenance that. Thus, the Minister of Foreign Affairs and I view Bill C-40 as critically important.

Bill C-40 is important as well because it will put Canada in compliance with the United Nations Security Council resolutions establishing the international criminal tribunals for Rwanda and the former Yugoslavia. According to these resolutions, we have to provide assistance and surrender fugitives, if so requested. Currently, we would be in breach of our obligations if persons sought by either tribunal were in Canada and we had no mechanism available to arrest and surrender them for trial.

As you will have heard from several witnesses, our current extradition law does not allow the flexibility needed to extradite a fugitive to a tribunal. Only state-to-state arrangements are permissible in our law, which puts Canada in breach of its international obligations. Bill C-40 addresses this.

I should like to emphasize a few areas that I know are of particular concern to this committee.

You have heard testimony to the effect that Bill C-40 should be amended to eliminate ministerial discretion in the case of extradition to face the possible imposition of the death penalty, requiring Canada to refuse extradition in all such indications

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Honorables sénateurs, bonjour. C'est un plaisir pour moi d'être ici ce matin. Mon témoignage aujourd'hui sera fait en mon nom personnel et en celui de mon collègue l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères.

[Français]

Cet important projet de loi propose une réforme majeure des lois sur l'extradition au Canada. Il remplace des lois de plus de 100 ans par un régime d'extradition efficace, complet et moderne adapté à la lutte contre la criminalité au XXI^e siècle.

[Traduction]

Notre gouvernement est bien décidé à respecter les obligations du Canada à titre de membre de la communauté internationale et à accorder sa collaboration pour lutter contre la menace croissante de la criminalité internationale. Dans cette optique, nous devons pouvoir compter sur des outils efficaces pour que tous les pays puissent collaborer entre eux et surmonter les difficultés causées par les différences entre les systèmes juridiques.

Bon nombre des partenaires internationaux, y compris nos plus proches alliés, ont fait part de leurs grandes préoccupations relativement à notre processus d'extradition qu'ils considèrent trop rigide et peu approprié compte tenu des crimes et des criminels modernes. Dans un monde où les frontières sont facilement franchissables, il existe un réel danger, en vertu des lois actuelles, que le Canada devienne le pays de prédilection des criminels qui tentent de se mettre à l'abri des poursuites et des autorités. Le gouvernement ne peut sanctionner cela. Les Canadiens non plus. Le ministre des Affaires extérieures et moi-même accordons donc une grande importance au projet de loi C-40.

Le projet de loi C-40 est également important parce qu'il permet au Canada de respecter les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui prévoient la mise sur pied de tribunaux criminels internationaux pour le Rwanda et l'ancienne Yougoslavie. Aux termes de ces résolutions, nous devons offrir notre aide et livrer les fugitifs au besoin. À l'heure actuelle, nous ne respecterions pas nos obligations si des personnes recherchées se trouvaient au Canada et que nous n'étions pas en mesure de les arrêter et de les livrer aux tribunaux.

Comme plusieurs témoins l'ont probablement déjà souligné, nos lois actuelles en matière d'extradition ne nous donnent pas la flexibilité dont nous avons besoin pour extraire un fugitif et le livrer au tribunal qui le recherche. Elles ne nous permettent que de faire des arrangements individuels, ce qui empêche le Canada de respecter ses obligations au niveau international. Le projet de loi C-40 règle ce problème.

J'aimerais traiter de certains points qui intéressent tout particulièrement les membres du comité.

Vous avez entendu des témoins vous affirmer qu'il faudrait amender le projet de loi C-40 pour éliminer le pouvoir discrétionnaire du ministre dans les causes d'extradition qui pourraient mener à l'imposition de la peine de mort, dans le but de

unless assurances are provided. I and the government strongly disagree with that suggestion.

Bill C-40 preserves the discretion of the Minister of Justice to decide in each case whether to seek assurances from the requesting state that the death penalty will not be imposed or, if imposed, not carried out. The Supreme Court of Canada, in the *Kindler* and *Ng* cases, found such a discretion to be constitutional. This approach had been incorporated in the proposed legislation for very practical and serious reasons. If Canada, by law, is required to seek assurances against the imposition of the death penalty in each and every case, this country would quickly be identified as a haven for those charged with the most serious and heinous crimes — murder being the obvious example — who seek to avoid the rigours of the law of the state where the offence took place.

Let me make it clear that we are talking about individuals alleged to have committed the most horrible crimes. The proximity of the United States, where the death penalty exists in many states, makes this a very real and pressing concern for us. By eliminating ministerial discretion and mandating assurances, we would be giving murderers seeking to escape the death penalty a very strong incentive to come to Canada.

We must also remember that, if the foreign state refused to give assurances that the death penalty would not be sought, Canada would have no choice but to release that fugitive, accused of the most serious of crimes, into our community.

Amnesty International's position is predicated on the foreign state always agreeing to give assurances. This is, to say the least, highly optimistic, and may even be impossible if the death penalty is mandatory for certain behaviour. For these reasons, it is important that the minister's discretion in this area be preserved.

The next issue that should logically be addressed is one of the central components of the proposed legislation — the record of the case evidentiary scheme. Canada should not be a haven for murderers and cannot be a haven for fugitives because their extradition is made unduly difficult, if not impossible, by rules out of step with those used by most other key allies and partners. That is the context for the proposed new approach.

Currently, a state seeking extradition from Canada must produce sufficient evidence such that if the alleged conduct had occurred in Canada the person would be committed to stand trial. In addition — and this is the important change — that evidence must be produced in a form consistent with Canadian evidentiary rules. This means that states must produce first-person affidavits, which contain no hearsay, sufficient to meet the Canadian legal standard. Complex cases may require hundreds of such affidavits. My officials can provide you with examples of cases in which we have been unable to extradite because of the complexity of these rules.

forcer le Canada à refuser l'extradition dans les cas de ce genre, à moins qu'il obtienne des garanties. Je ne suis pas du tout d'accord avec cette suggestion, et le gouvernement non plus.

Le projet de loi C-40 confère au ministre de la Justice le pouvoir de décider dans chaque cas s'il convient d'obtenir du pays en cause, la garantie que la peine de mort ne sera pas imposée, ou que si elle l'est, on n'y donnera pas suite. La Cour suprême du Canada, dans les causes *Kindler* et *Ng*, a statué que ce pouvoir discrétionnaire était conforme aux prescriptions constitutionnelles. Cette approche avait été incluse dans la mesure législative proposée pour des raisons très sérieuses et pratiques. Si le Canada est obligé de par la loi d'obtenir des garanties contre l'imposition de la peine de mort dans chacun des cas, il deviendra bien vite considéré comme un refuge idéal pour les personnes accusées des crimes les plus horribles et odieux, des meurtres par exemple, qui chercheraient à contourner la rigidité des lois en vigueur dans le pays où les crimes ont été commis.

J'aimerais préciser que je parle ici de personnes que l'on présume avoir commis des crimes horribles. La proximité des États-Unis, où la peine de mort est toujours appliquée dans bon nombre d'États, rend cette mesure très réelle et importante pour nous. En faisant disparaître le pouvoir discrétionnaire du ministre et en rendant les demandes de garanties obligatoires, nous donnerions une bonne raison aux meurtriers cherchant à échapper à la peine de mort de venir au Canada.

Il ne faut pas oublier non plus que si un pays étranger refuse de donner la garantie que la peine de mort ne sera pas appliquée, le Canada sera alors forcé de libérer sur son territoire le fugitif accusé de crimes horribles.

La position d'Amnistie Internationale se base sur l'hypothèse que le pays étranger consentira à fournir les garanties exigées. C'est à mon avis beaucoup trop optimiste, et cela pourra certainement s'avérer impossible dans certains cas, lorsque la peine de mort est obligatoire pour certains actes par exemple. Pour toutes ces raisons, il est très important de maintenir le pouvoir discrétionnaire du ministre dans ce domaine.

Il y a une autre question sur laquelle on devrait logiquement se pencher, et qui se trouve à la base même de la mesure législative proposée, c'est à dire la procédure de la preuve. Le Canada ne devrait pas devenir un refuge pour les meurtriers et pour les fugitifs uniquement parce que leur extradition sera rendue tellement difficile, voire impossible, par des règles qui ne cadrent pas du tout avec celles qui ont cours dans la plupart des pays que nous considérons comme nos alliés et nos partenaires. C'est là le contexte dans lequel s'inscrit la nouvelle approche proposée.

À l'heure actuelle, un pays qui cherche à extraire une personne se trouvant au Canada doit fournir suffisamment de preuves pour que si la conduite présumée avait eu lieu au Canada, la personne accusée serait traduite devant les tribunaux. De plus, et c'est là un changement important, cette preuve doit être produite sous une forme qui respecte les règles canadiennes de la preuve. Cela signifie que les pays étrangers doivent transmettre des déclarations sous serment qui sont faites à la première personne et sous serment et ne devant pas contenir de oui-dire et qui respectent les normes juridiques canadiennes. Dans certains cas très complexes, des centaines de déclarations de ce genre pourront être

We have heard again and again from those many countries in the world with different legal traditions, where the concept of affidavits and hearsay are unknown yet with legal systems we respect, how enormously difficult and in some instances impossible this task can be.

Practice demonstrates the problem. Generally, fewer than 10 per cent of requests from countries other than the United States result in surrender following extradition proceedings. That does not even take into account the states that are discouraged by the onerous hurdles imposed by our current extradition law and do not even initiate an extradition request.

While the Criminal Lawyers' Association may be of the view that the current system is functioning effectively, their assessment is based solely on those cases that actually come before the courts and not on those that never reach the public domain because a state cannot or, by choice, will not meet Canada's evidentiary requirements.

The problem is not restricted to states that have a civil law system. Even in the case of the United States, we hear repeatedly how difficult it is to obtain extradition from Canada. American authorities have noted that, in the case of telemarketing fraud and other forms of complex fraud, in particular, our cumbersome extradition law is being used as a shield by those who choose to do that kind of business in Canada. In other words, we are seen as a place from which to organize and carry out these kinds of crimes because the extradition process is so cumbersome that foreign states do not even bother to seek extradition. Is that the reputation Canada wants in the new global world?

Bill C-40 addresses this difficult problem in a balanced way. Rather than eliminating the requirement for the production of evidence, a path taken by some countries, Australia being one example, under the proposed legislation evidence sufficient to meet the Canadian standard for committal for trial would still have to be produced. However, that evidence would no longer have to be generated in a form that strictly complies with domestic Canadian evidentiary rules.

I want to reassure senators that the standard for committal remains the same. I hope there is no confusion about that. It is the form in which an extraditing partner presents its evidence to which we are suggesting changes, but a judge must still decide whether that evidence meets the standard for committal for trial.

Under the proposed legislation, the judge would admit into evidence documentation contained in a record of the case. The record could contain evidence gathered according to the rules and procedures followed in the requesting state. It may contain a summary of the evidence available, prepared by the appropriate

transmises. Les fonctionnaires de mon ministère peuvent vous fournir des exemples de causes dans lesquelles il nous a été impossible d'extrader une personne en raison de la complexité de ces règles.

Nous avons souvent entendu parler de ces nombreux pays où la tradition juridique est bien différente de la nôtre et où les concepts des déclarations sous serment et du oui-dire sont inconnus, mais dont nous respectons tout de même les systèmes juridiques. L'extradition peut alors devenir très difficile et même parfois impossible dans ces cas.

Il faut voir ce qui se passe en réalité. De façon générale, moins de 10 p. 100 des demandes transmises par des pays autres que les États-Unis aboutissent à une extradition à la fin du processus. Cela ne tient pas compte des pays que les embûches contenues dans nos lois actuelles en matière d'extradition rebutent et qui ne transmettent même pas de demande d'extradition.

La Criminal Lawyers' Association estime peut-être que le régime actuel fonctionne bien, mais son évaluation repose uniquement sur les cas qui sont portés devant les tribunaux, et non sur ceux qui ne parviennent jamais à l'opinion publique parce qu'un État n'est pas en mesure ou choisit de ne pas respecter les exigences du Canada en matière de preuve.

Le problème ne se limite pas aux États dotés d'un régime de droit civil. Même dans le cas des États-Unis, nous entendons souvent dire à quel point ils ont du mal à obtenir une extradition depuis le Canada. Les autorités américaines ont fait remarquer que, dans le cas du télémarketing frauduleux et d'autres formes complexes de fraude, notamment, nos lourdes lois sur l'extradition servent de bouclier aux personnes qui décident de se livrer à pareilles activités au Canada. Autrement dit, le Canada est considéré comme un pays où il est possible de préparer et de commettre de tels crimes, le processus d'extradition étant tellement lourd que des États étrangers ne se donnent même pas la peine de demander l'extradition. Est-ce la réputation que le Canada veut acquérir dans la nouvelle ère de mondialisation?

Le projet de loi C-40 examine ce difficile problème d'une manière équilibrée. Au lieu de supprimer la nécessité de produire des éléments de preuve, voie que suivent certains pays, par exemple l'Australie, selon le projet de loi, il y aurait toujours lieu de produire les éléments de preuve nécessaires pour répondre au critère canadien de citation à procès. Cependant, il ne serait plus nécessaire de les produire sous une forme strictement conforme aux règles de preuve canadiennes.

Je tiens à rassurer les sénateurs que le critère de citation à procès demeure le même. J'espère que cet aspect ne prête à aucune confusion. C'est la forme sous laquelle un partenaire présente ses éléments de preuve que nous proposons de modifier, mais il revient toujours à un juge de déterminer si ces éléments de preuve répondent au critère de citation à procès.

Selon le projet de loi, le juge pourrait admettre en preuve des documents contenus dans un dossier d'extradition. Le dossier pourrait renfermer des éléments de preuve recueillis selon les règles et les procédures suivies dans l'État demandeur. Il pourrait contenir un résumé des éléments de preuve disponibles, préparé

foreign judge or official. The evidence may not be in the form of an affidavit and may be unsworn.

The objective is to accept the evidence in the form used by the foreign state, the extraditing partner. It will then be for a Canadian extradition judge to be satisfied that the evidence received in that form demonstrates criminal conduct under Canadian law and is sufficient to require committal for trial.

This record of the case would need to be certified by appropriate authorities in the requesting state and accompanied by assurances in relation to issues, such as the availability of the evidence, its sufficiency for prosecution purposes and its accuracy.

In our view, this aspect of Bill C-40 is a critical component to an effective extradition regime and one that appropriately balances effectiveness with adequate protections for the persons sought for extradition.

Let me turn to another matter. There has been testimony before you that was critical of clause 5, which deals with jurisdiction. In my view, that provision represents a significant improvement in Canada's extradition law, one that will reduce the possibility that this country can be a safe haven for alleged criminals. Actually, this provision will be vital for extradition to international tribunals, as they cannot exercise jurisdiction on the traditional basis of territory.

The basis upon which states take jurisdiction over offences does vary, as I am sure you are all aware. In Canada, we take jurisdiction over offences primarily on the basis of the territorial principle — when the offence occurs on Canadian territory. However, in many civil law countries such as France and Spain, jurisdiction is often exercised on the basis of the nationality of the alleged offender, regardless of where the offence occurred. There are also some states, fewer in number, that will take jurisdiction over an offence where the victim is a national.

Under Bill C-40, Canada will have the discretion to extradite for offences committed outside the territory of the requesting state or entity, and to do so even though Canada could not exercise similar jurisdiction in the same circumstances. By introducing this discretion into the extradition law, Canada will be in a position to decide whether or not to extradite on the basis of the circumstances of the particular case and the interests of justice, as opposed to being limited to those instances where there is a technical matching of jurisdiction.

Perhaps the best explanation of this is by example. In the recent *Maersk Dubai* case, Romania sought the extradition of the captain and crew members of the ship, who were alleged to have forced Romanian stowaways overboard on the high seas. I know this is a

par le juge ou le représentant étranger compétent. Les éléments de preuve ne peuvent être présentés sous forme d'affidavit et ne sont pas forcément accompagnés d'un serment.

L'objectif consiste à admettre les éléments de preuve sous la forme qu'utilise l'État étranger, le partenaire dans l'extradition. Il revient alors à un juge d'extradition canadien de s'assurer que les éléments de preuve recueillis sous cette forme témoignent d'une conduite criminelle aux termes des lois canadiennes et sont suffisants pour demander une citation à procès.

Ce dossier d'extradition devrait être certifié par les autorités compétentes de l'État demandeur et accompagné d'assurances sur certaines questions, à savoir si les éléments de preuve sont disponibles, s'ils sont suffisants pour justifier une poursuite et s'ils sont exacts.

À notre avis, cet aspect du projet de loi C-40 constitue une composante cruciale d'un régime d'extradition efficace, composante qui établit un juste équilibre entre l'efficacité et des mesures de protection adéquates pour les personnes dont on demande l'extradition.

Permettez-moi de passer à un autre sujet. Des témoins qui ont comparu devant le comité ont critiqué l'article 5, qui traite de la territorialité et de l'extraterritorialité. À mon sens, cette disposition représente une amélioration sensible dans les lois canadiennes sur l'extradition, car elle réduit la possibilité que le Canada devienne un refuge sûr pour de présumés criminels. En fait, cette disposition sera essentielle pour l'extradition de personnes citées à comparaître devant des tribunaux internationaux, car ces derniers ne peuvent exercer une compétence selon la notion traditionnelle de territorialité.

Comme vous le savez tous sûrement, les motifs pour lesquels des États exercent une compétence sur des infractions peuvent varier. Au Canada, nous exerçons une compétence sur des infractions en nous fondant principalement sur le principe de la territorialité, soit lorsque l'infraction a été commise en sol canadien. Cependant, dans bien des pays qui appliquent le droit civil, comme la France et l'Espagne, cette compétence s'exerce souvent en fonction de la nationalité du présumé contrevenant, peu importe le pays où l'infraction a été commise. Il y a également certains États, moins nombreux, qui exercent une compétence sur une infraction dont la victime est un ressortissant.

Selon le projet de loi C-40, le Canada aura le pouvoir discrétionnaire d'extrader en cas d'infractions commises hors du territoire de l'État ou de l'entité qui en fait la demande, et ce, même si le Canada ne pourrait pas exercer une compétence analogue dans les mêmes circonstances. Avec l'insertion de ce pouvoir discrétionnaire dans la loi sur l'extradition, le Canada sera en mesure de décider d'extrader ou non, en tenant compte des circonstances de l'affaire et des intérêts de la justice, au lieu de devoir se limiter aux cas où il y a correspondance technique des compétences.

Un exemple permettrait peut-être le mieux d'illustrer cette situation. Dans l'affaire récente du *Maersk Dubai*, la Roumanie a demandé l'extradition du capitaine et de l'équipage du navire, qui auraient jeté par-dessus bord, en pleine mer, des voyageurs

case about which all senators are familiar. It was in the news again this week.

Under Romanian law, jurisdiction over the alleged offence was claimed on the basis of the nationality of the victims: Romanian citizens who allegedly were thrown overboard. Canada does not exercise jurisdiction over the offence of murder on the basis of nationality of victim, so there was no corresponding jurisdiction. With the proposed section 5, extradition will be possible in those circumstances. Without that section, Canada would be precluded from extraditing to Romania in a *Maersk Dubai* situation.

We can, unfortunately, anticipate more of those kinds of situations, not the specific fact situation but more of those difficult multi-nation situations involving nationals and victims and questions of jurisdiction as we become an ever more globalized community.

I should like to emphasize that Bill C-40 does not sacrifice protections and safeguards for the persons sought in order to achieve a goal of a more effective process. I believe quite the contrary — this bill gives legislative recognition to safeguards and protections for the persons sought. By example, the bill details the procedures for arrest and bail, which were never included before.

The bill also maintains the detailed and important procedures for the executive phase of the extradition process. As you know, during this phase, the Minister of Justice must personally decide whether or not to order surrender. Unlike the current legislation, the proposed law sets out the grounds of refusal, which will apply to all requests for extradition, and details those that will be applicable, unless a treaty provides otherwise. This will make the process much clearer for the persons sought for extradition.

I am aware that some of you have made comments concerning the role of the judge and my role in relation to the application of safeguards. It is important to understand that the reasons for refusal outlined in proposed sections 44 to 47 involve our international relations and often require considerations of the nature of the foreign judicial systems involved.

For those types of issues, it is the executive that is in the best position to pursue questions with the foreign state and to assess and decide the issue. The Supreme Court of Canada has, on several occasions, recognized this principle. Thus, I believe that it is appropriate for a Minister of Justice, in consultation with a Minister of Foreign Affairs, to make decisions on issues that impact directly on the extradition and general relationship between ourselves and another state.

However, it is important to note that I consider these safeguards only after a Canadian judge has decided that there is sufficient evidence to commit the person sought for surrender. Subsequently,

clandestins de Roumanie. Je sais que tous les sénateurs sont au courant de cette affaire. La presse en faisait état encore cette semaine.

Aux termes du droit roumain, la Roumanie a revendiqué la compétence sur la présumée infraction en raison de la nationalité des victimes, des citoyens roumains qui auraient été jetés par-dessus bord. Le Canada n'exerce pas de compétence sur l'infraction de meurtre selon la nationalité de la victime, de sorte qu'il n'y avait pas compétence correspondante. Selon l'article 5 qui est proposé, l'extradition sera possible dans ces circonstances. À défaut de cet article, le Canada ne pourrait pas extraire des personnes en Roumanie dans un cas semblable à celui du *Maersk Dubai*.

Malheureusement, nous pouvons prévoir que d'autres situations de ce genre se produiront, des situations pas forcément identiques, mais des situations difficiles dans lesquelles seront engagés plusieurs pays, des ressortissants et des victimes, et qui soulèveront des problèmes de compétence, au fur et à mesure de la mondialisation.

Je souligne que le projet de loi C-40 ne sacrifie pas les mesures de protection et de garantie offertes aux contrevenants, dans le but de doter le Canada d'un processus d'extradition plus efficace. C'est tout le contraire, à mon avis. Ce projet de loi donne une reconnaissance législative aux mesures de garantie et de protection offertes aux personnes dont on demande l'extradition. Par exemple, le projet de loi décrit les procédures d'arrestation et de cautionnement, ce dont il n'a jamais été question auparavant.

Le projet de loi maintient également les procédures importantes et détaillées concernant l'étape d'exécution du processus d'extradition. Comme vous le savez, au cours de cette étape, le ministre de la Justice doit personnellement déterminer s'il y a lieu ou non de délivrer un arrêté d'extradition. Contrairement à la loi actuelle, le projet de loi expose les motifs de refus, qui viseront toutes les demandes d'extradition, et précise ceux qui seront applicables, à moins qu'un traité ne l'indique autrement. Le processus sera ainsi grandement clarifié pour les personnes dont on demande l'extradition.

Je sais que certains d'entre vous ont fait des observations au sujet du rôle du juge et de mon rôle dans l'application de mesures de garantie. Il importe de comprendre que les motifs de refus exposés dans les articles 44 à 47 du projet de loi tiennent compte des relations que le Canada entretient avec d'autres pays et exigent souvent un examen de la nature des systèmes judiciaires étrangers en question.

Dans de telles situations, c'est le pouvoir exécutif qui est le mieux en mesure d'examiner les enjeux avec l'État étranger, ainsi que d'évaluer et de trancher l'affaire. La Cour suprême du Canada a reconnu ce principe à plusieurs occasions. Ainsi, j'estime à propos qu'un ministre de la Justice, avec la consultation d'un ministre des Affaires étrangères, prenne des décisions sur des questions qui touchent directement l'extradition et les relations générales entre le Canada et un autre pays.

Cependant, il importe de noter que je n'envisage ces mesures de garantie qu'après qu'un juge canadien aura déterminé que les éléments de preuve sont suffisants pour citer à procès une

any decision that I make can be reviewed by a Court of Appeal and, obviously in some instances, the Supreme Court of Canada. In other words, the decision made by the Minister of Justice is not made in a legal vacuum. It is based on information offered by the fugitive, as well as the foreign state, and it is reviewable by Canadian appeal courts.

I should also like to stress, as I understand Professor La Forest noted, that the executive phase of the extradition process, which this bill maintains, is not in any way a summary or rubber stamp procedure. Before any decision is made, the person sought has an opportunity to make submissions to the minister on any point relevant to this decision. I can assure you, having reviewed many extradition cases, that those submissions, as well as all of the facts of the case, are carefully considered in each case before a decision is taken.

As I noted earlier, one of the very important reasons for Bill C-40 is to bring Canada into compliance with the Security Council resolutions that established the tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda. You have heard submissions from Amnesty International which suggest that this bill would be in contravention of our international obligations. I believe those views to be unfounded, and I am confident that Bill C-40 will bring Canada into compliance with its obligations to the Security Council with respect to the tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda — where, in fact, as I have already indicated, we were not in compliance before requests were made to us for extradition.

Bill C-40 has attracted strong support from the current Chief Prosecutor, Louise Arbour. Despite what may have been suggested, it is clear that Canada's obligation, as mandated by the Security Council, is to take the necessary measures under domestic law to implement the provisions of the UN resolution and the statute of Rome, including the obligation of states, to comply with requests for assistance or orders issued by the tribunals. Thus, if the court submits a request for the arrest and surrender of a person in Canada, for prosecution, Canada must be in a position to arrest that person and surrender him or her to the tribunal.

However, I stress that nothing in the Security Council resolution or statute of Rome precludes a state from using an extradition process to meet this obligation. While the guidelines developed by the registrar, after the resolution was passed, do indicate a preference for a process other than extradition, the guidelines are not obligatory and they do not form part of the resolution or statute. Indeed, this is evidenced by the fact that the United States, a permanent member of the Security Council, instrumental in the drafts of the resolutions, itself, uses an extradition process to surrender to the tribunals.

Amnesty International officials proposed that there should be a different process for surrender to tribunals. In my view, that approach is unnecessary to meet our Security Council obligation and, as well, dangerous. It has the potential for serious Charter

personne dont on demande l'extradition. Par la suite, toute décision que je prends peut être examinée par une cour d'appel et, évidemment, dans certains cas, par la Cour suprême du Canada. Autrement dit, la décision du ministre de la Justice n'est pas prise dans un vide juridique. Elle repose sur les renseignements présentés par le fugitif, de même que par l'État étranger, et elle peut être examinée par des cours d'appel du Canada.

Je souligne également, comme Mme la professeure La Forest l'a fait remarquer, il me semble, que l'étape d'exécution du processus d'extradition, qui est maintenue dans ce projet de loi, n'est aucunement une procédure sommaire ou automatique. Avant que toute décision ne soit prise, la personne dont on demande l'extradition a la possibilité de présenter au ministre des instances au sujet de tout aspect qui se rapporte à cette décision. Comme j'ai examiné de nombreux cas d'extradition, je peux vous assurer que, dans chaque cas, ces instances, de même que tous les faits, sont attentivement examinés avant la prise d'une décision.

Comme je l'ai signalé plus tôt, une des raisons très importantes du projet de loi C-40 est d'amener le Canada à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité aux termes desquelles les tribunaux pour l'ancienne Yougoslavie et le Rwanda ont été établis. Vous avez entendu les témoignages des représentants d'Amnistie Internationale, qui ont dit que ce projet de loi contreviendrait à nos obligations internationales. À mon avis, ces opinions ne sont pas fondées, et je suis convaincue que le projet de loi C-40 permettra au Canada de respecter ses obligations envers le Conseil de sécurité relativement aux tribunaux pour l'ancienne Yougoslavie et le Rwanda, alors que, comme je l'ai déjà dit, nous n'aurions pas pu satisfaire à de telles demandes d'extradition auparavant.

Le projet de loi C-40 a reçu l'appui de la procureure en chef actuelle, Louise Arbour. Malgré ce que certains ont pu dire, il est clair que l'obligation du Canada envers le Conseil de sécurité est de prendre les mesures nécessaires en vertu de nos lois nationales pour mettre en oeuvre les dispositions de la résolution des Nations Unies et du statut de Rome, y compris l'obligation des États de répondre aux demandes d'aide ou aux ordonnances des tribunaux. Par conséquent, si le tribunal demande au Canada d'arrêter une personne et de lui livrer cette personne pour qu'elle soit traduite en justice, nous devons être en mesure de répondre à cette demande.

Je tiens toutefois à signaler que rien dans la résolution du Conseil de sécurité ou dans le statut de Rome n'empêche un pays de se servir du processus d'extradition pour respecter cette obligation. Même si les lignes directrices élaborées par le greffier, après l'adoption de la résolution, indiquent une préférence pour un processus autre que l'extradition, ces lignes directrices ne sont pas obligatoires et ne font pas partie de la résolution ou du statut, comme en témoigne le fait que les États-Unis, qui sont membres permanents du Conseil de sécurité et qui participent activement à la rédaction des résolutions, utilisent eux-mêmes un processus d'extradition pour livrer des personnes aux tribunaux.

Selon les représentants d'Amnistie Internationale, il devrait y avoir un processus différent pour livrer des personnes aux tribunaux. À mon avis, cette approche est inutile pour respecter notre obligation envers le Conseil de sécurité et est même

problems. For example, the Supreme Court of Canada, in upholding the constitutionality of the extradition process, has noted in several cases the importance of the judicial hearing in extradition. If we were to opt for a different process in this regard, it may well offend constitutional principles.

For this reason, given that there is no need to adopt a different process for surrender to the tribunal, it seems imprudent to do so where there are serious concerns about the constitutionality of such an approach.

At the same time, two critical features of this bill are the new evidentiary requirements and the adoption of a modern, no list approach to assessing dual criminality. Thus, while a court in Canada will still consider evidence and dual criminality in cases involving the tribunals, the application of these new procedures will not impose an unnecessarily complex or unduly time consuming process on the tribunals and their work.

In our view, Bill C-40 strikes an appropriate balance in relation to the existing tribunals. It will put Canada in compliance with its obligation in a manner that affords protections to the person sought and is consistent with Canadian constitutional requirements.

I should like to comment briefly on the proposed amendments to the Immigration Act in Bill C-40. These amendments were designed to eliminate duplication and delay when the extradition and refugee claim processes overlap. The scheme will only apply to situations where the person sought for extradition is wanted for a more serious offence punishable by 10 years or more. I ask whether someone wanted for a serious crime should be able to hide behind a parallel process for the purpose of delaying the fair resolution of these serious charges.

Most important, the scheme maintains a full and fair procedure for the consideration of the refugee issue in compliance with the requirements of the refugee convention.

I must say, looking at these last two points — and Amnesty International raised them — I am struck by what might appear to be an inconsistency in the positions that they have taken. On the one hand, as I understand it, they suggested that where a person is sought by an international tribunal for prosecution as an alleged war criminal they would advocate that there should be only minimal protections and process accorded. I understand that their language was that he or she should be “fast tracked” out of the country. On the other hand, in the case of a person sought for extradition for an equally serious offence who claims to be a refugee, there can be no variation whatsoever from the detailed process for refugee determination set out in the Immigration Act, no matter what kind of duplication or delay that creates.

dangereuse. Elle pourrait poser de sérieux problèmes du point de vue de la Charte. Par exemple, la Cour suprême du Canada, en confirmant la constitutionnalité du processus d'extradition, a signalé l'importance de l'audition judiciaire dans les affaires d'extradition. Si nous choisissons un processus différent à cet égard, celui-ci pourrait fort bien aller à l'encontre des principes constitutionnels.

Pour cette raison, comme il n'est pas nécessaire d'adopter un processus différent pour livrer une personne au tribunal, il semble imprudent de le faire à cause des graves préoccupations que cela soulève du point de vue de la constitutionnalité d'une telle approche.

Deux autres caractéristiques importantes de ce projet de loi sont les nouvelles exigences en matière de preuve et l'adoption d'une nouvelle approche moderne relativement au principe de la sanction réciproque. Ainsi, même si un tribunal au Canada tiendra toujours compte de la preuve et du principe de la sanction réciproque, l'application de ces nouvelles procédures simplifiera le travail des tribunaux.

À notre avis, le projet de loi C-40 est une mesure équilibrée relativement aux tribunaux existants. Il permettra au Canada de respecter son obligation d'une manière qui protège la personne recherchée et qui est conforme aux exigences constitutionnelles canadiennes.

Je vais faire quelques brèves remarques au sujet des modifications proposées à la Loi sur l'immigration dans le projet de loi C-40. Ces modifications visent à éliminer les dédoublements et les retards lorsqu'il y a chevauchement entre une demande d'extradition et une demande du statut de réfugié. Le mécanisme s'appliquera uniquement aux situations où la personne dont l'extradition a été demandée est recherchée pour une infraction plus grave sanctionnée par une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus. Il faut se demander si une personne recherchée pour un crime grave devrait être capable de se cacher derrière un processus parallèle afin de retarder le moment où elle devra faire face à la justice pour répondre à ces graves accusations.

Ce qui est le plus important, c'est que le mécanisme prévoit quand même une procédure complète et équitable pour l'examen de la demande du statut de réfugié conformément aux exigences de la convention sur les réfugiés.

Je dois dire, en regardant ces deux derniers points, que je suis frappé par ce qui semble être une contradiction dans les positions qu'Amnistie Internationale a adoptées à cet égard. D'une part, si j'ai bien compris, les représentants de cette organisation ont laissé entendre que, dans les cas où une personne est demandée par un tribunal international pour être traduite en justice en tant que présumé criminel de guerre, on devrait accorder à cette personne seulement une protection minime. Je crois qu'ils ont dit que le processus d'extradition de cette personne devrait se faire le plus rapidement possible. Par contre, dans le cas d'une personne dont l'extradition a été demandée pour une infraction tout aussi sérieuse mais qui revendique le statut de réfugié, il ne peut y avoir aucune variation du processus détaillé de détermination du statut de réfugié prévu dans la Loi sur l'immigration, même si cela crée des dédoublements ou des retards.

I would ask, quite seriously, what approach they would advocate where the alleged war criminal is also a refugee claimant. That is a very real scenario in this country today in the case of persons coming from an area torn apart by civil conflict. I will not go further, but we all know of the examples in this country where that situation can prevail or will prevail.

I will make one final point. Clause 46(2) would legislatively narrow the concepts of political offence and offence of a political character. You have heard testimony that this restriction is unnecessary and that the definition of these terms should be left to be determined by the common law. I am not prepared to leave the issue of the extradition of terrorists to be determined on a case-by-case basis under the common law. This is an issue on which we, as parliamentarians, must speak and must take a stand.

In conclusion, with the passage of Bill C-40, Canada will have in place a comprehensive and modern scheme for extradition consistent with our commitments to the international community. We will be in a position to comply with our international obligation with respect to the existing war crime tribunals. On behalf of my colleague, the Minister of Foreign Affairs, Lloyd Axworthy, we would urge you to proceed expeditiously with this bill, so that we can take this important step forward in ensuring that Canada is not a safe haven for any criminal.

Thank you very much. I look forward to hearing your comments and questions.

The Chairman: Thank you, Madam Minister.

Senator Fraser: Madam Minister, as you may be aware, another objection raised by the Ontario Criminal Lawyers had to do with clause 59, which says:

...the Minister may, if the request for extradition is based on more than one offence, order the surrender of a person for all the offences even if not all of them fulfil the requirements set out in section 3...

In other words, according to the criminal lawyers, this put in jeopardy the principle of dual criminality. What do you say?

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Administratively, section 59 provides a measure of flexibility. It recognizes that in some instances an individual may be requested for more serious offences. For example, an individual who is requested for extradition for robbery may also be wanted for a less serious offence, perhaps breach of probation. While robbery would be an offence punishable by more than one year or two years, meeting the requirements of proposed section 3(a), the breach of probation offence, would not meet that requirement. Without proposed section 59, we could not surrender, also, for the offence of breach of probation.

Je me demande sérieusement quelle approche ils préconiseraient si le présumé criminel de guerre était aussi un revendicateur du statut de réfugié. C'est quelque chose qui pourrait très bien arriver dans notre pays aujourd'hui dans le cas des personnes venant d'une région déchirée par la guerre civile. Je n'irai pas plus loin, mais nous connaissons tous les exemples où cette situation pourrait se produire dans notre pays.

J'ai un dernier point à soulever. Le paragraphe 46(2) limite de façon législative la définition d'une infraction à caractère politique. Vous avez entendu des témoignages de personnes qui disaient que cette restriction était inutile et que la définition de ce terme devrait être déterminée en vertu de la common law. Je ne suis pas prête à laisser la question de l'extradition de terroristes être déterminée au cas par cas en vertu de la common law. C'est une question à l'égard de laquelle nous, en tant que parlementaires, devons prendre position.

En conclusion, avec l'adoption du projet de loi C-40, le Canada se dotera d'un processus d'extradition exhaustif et moderne conforme à nos engagements envers la communauté internationale. Nous serons en mesure de respecter notre obligation internationale relativement aux tribunaux existants sur les crimes de guerre. Au nom de mon collègue, le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, je vous exhorte à terminer rapidement l'étude de ce projet de loi afin que nous puissions faire cet important pas en avant pour faire en sorte que le Canada ne soit pas un refuge sûr pour les criminels.

Merci beaucoup. Je serai heureuse d'entendre vos observations et vos questions.

La présidente: Merci, madame la ministre.

Le sénateur Fraser: Madame la ministre, comme vous le savez peut-être, une autre objection soulevée par les criminalistes de l'Ontario concernait l'article 59, qui dit ceci:

[...] le ministre peut, si la demande d'extradition est fondée sur plusieurs infractions, prendre un arrêté ordonnant l'extradition pour toutes les infractions même si elles ne satisfont pas toutes aux conditions énumérées à l'article 3 [...]

Autrement dit, selon les criminalistes, cela compromet le principe de la sanction réciproque. Que dites-vous de cela?

M. Yvan Roy, avocat-conseil général, Secteur de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Du point de vue administratif, l'article 59 donne une certaine flexibilité. Il reconnaît que, dans certains cas, une demande d'extradition peut être fondée sur des infractions plus graves. Par exemple, une personne qui fait l'objet d'une demande d'extradition pour vol peut aussi être recherchée pour une infraction moins grave, par exemple pour manquement aux conditions de probation. Le vol serait une infraction sanctionnée par une peine d'emprisonnement de plus d'un an ou de deux ans, ce qui satisfait aux conditions de l'alinéa 3a) proposé, mais le manquement aux conditions de probation ne satisferait pas à cette condition. Sans l'article 59 proposé, nous ne pourrions pas extraditer aussi pour cette infraction moins grave.

With proposed section 59, we will be surrendering for the more serious offence of robbery. For example, since that person is being surrendered for that offence, we could also surrender for another offence that does not meet the basic penalty test but which would also be an offence under Canadian law. The minister has discretion in allowing for surrender for that lesser offence, if it is an offence in Canadian law and if surrender is granted for a more serious offence.

Mr. Jacques Lemire, Senior Counsel, International Assistance Group, Department of Justice: You have to include it, because you are only allowed to surrender someone if there is a promise that they will only be tried for the offence specified in the surrender order.

Ms McLellan: It does provide certain flexibility. We could extradite. One is dealing with a more serious offence, and there is a less serious offence involved in that circumstance. We do not want to deny the extra of the state seeking extradition, the ability to pursue that individual for the less serious offence, if in fact it is an offence at Canadian law.

Senator Grafstein: I consulted with my colleague Senator Bryden and we both agree that it might be useful if the minister and her officials could respond in writing to each of the positions put by Amnesty International and the Criminal Lawyers Association. I ask this because our time is constrained and some of these concepts are quite complicated, and they are drafting issues as well. This might be an easy way for us to review it. If we have further questions after this, we could come back, but that might allow us to then deal with policy questions as opposed to specific drafting issues.

Ms McLellan: We would be happy to respond.

Senator Bryden: Yesterday afternoon, we had with us Dean La Forest, who is a recognized academic expert in this area.

Ms McLellan: I know the Dean and have a high regard for her.

Senator Bryden: For the most part, I am reasonably satisfied, but I should like to quote to you and your people from her submission, on page 6. In the second paragraph it says:

Under Bill C-40, the matter of jurisdiction is addressed as follows: The extradition judge has no ability to consider the matter of jurisdiction. A person may be extra extradited to a requesting extradition partner whether or not any of the conduct occurred in the territory of the requesting territory and whether or not Canada could exercise jurisdiction in such circumstances. The only limitation is as at the Ministerial level and the Minister "may" refuse jurisdiction in circumstances where none of the conduct occurred in the territory of the requesting state.

The question that must be asked, particularly when the fugitive is a Canadian national, is: Should Canada be surrendering a fugitive to an extradition partner when, in precisely the same circumstances, Canada would not exercise

Avec l'article 59 proposé, nous extraditerons pour l'infraction la plus grave, soit le vol. Par exemple, si la personne est extradée pour cette infraction, nous pourrions aussi l'extrader pour une autre infraction qui ne satisfait pas aux critères établis relativement à la peine, mais qui serait sanctionnée par le droit canadien. Le ministre a la discrétion d'extrader pour l'infraction moins grave s'il s'agit d'une infraction qui serait sanctionnée par le droit canadien et si la personne est extradée pour une infraction plus grave.

M. Jacques Lemire, conseiller juridique, Groupe d'entraide international, ministère de la Justice: Vous devez l'inclure, car une personne ne peut être extradée que sur la promesse qu'elle ne sera jugée que pour l'infraction indiquée dans l'arrêt d'extradition.

Mme McLellan: Nous avons une certaine latitude. Nous pourrions procéder à l'extradition. Il s'agit d'une infraction plus grave et, dans ce cas, une infraction moins grave est en cause. Nous ne voulons pas refuser l'extradition à un État qui le demande et l'empêcher de poursuivre une personne pour une infraction moins grave si cet acte constitue aussi une infraction en vertu du droit canadien.

Le sénateur Grafstein: J'ai consulté mon collègue, le sénateur Bryden et nous sommes tous deux d'avis qu'il pourrait être utile que la ministre et ses collaborateurs répondent par écrit à chacun des arguments d'Amnistie Internationale et de l'association des criminalistes. Je dis cela parce que notre temps est compté et que certaines notions sont très complexes; des questions de formulation se posent également. Cela pourrait nous faciliter l'examen du sujet. Si nous avons d'autres questions par la suite nous pourrions revenir, mais nous pourrions ainsi aborder les questions de principe par opposition à des questions de rédaction précises.

Mme McLellan: Nous serons heureux de répondre.

Le sénateur Bryden: Hier après-midi, nous avons entendu la doyenne La Forest, qui est une spécialiste reconnue dans ce domaine.

Mme McLellan: Je connais la doyenne et j'ai beaucoup d'estime pour elle.

Le sénateur Bryden: De façon générale, je suis raisonnablement satisfait, mais j'aimerais vous citer un extrait de son mémoire, plus précisément le deuxième paragraphe de la page 6:

Aux termes du projet de loi C-40, le juge chargé de l'extradition n'a pas compétence pour examiner la question de l'extradition. Une personne peut être extradée à la demande d'un partenaire qui demande son extradition, peu importe que l'acte commis l'ait été sur son territoire et peu importe que le Canada ait compétence en pareilles circonstances. La seule restriction intervient au niveau ministériel puisque le ministre «peut» refuser de reconnaître la compétence dans les cas où aucun des actes n'a été commis sur le territoire de l'État qui fait la demande d'extradition.

La question qu'il faut se poser, en particulier lorsque le fugitif est un ressortissant canadien, est la suivante: Le Canada doit-il extrader un fugitif vers un partenaire si, dans des circonstances identiques, le Canada n'aurait pas compé-

jurisdiction? In my view, we should not. There is no question that at one time jurisdiction was very narrowly construed in Canada and in the United Kingdom but this is no longer the case. Is there an argument that the inability to make an argument on the basis of jurisdiction is contrary to s. 7 of the Charter? In my view there is scope for such an argument both on appeal of the extradition hearing and on judicial review.

The other point she made throughout was that, perhaps instead of expediting the process, we might be opening the whole thing up to a review by the courts in relation to Canadian nationals, in particular Charter rights. I am concerned that Canadian nationals' Charter rights might not be protected. I quoted that because it appears as though she shares that concern.

Ms McLellan: You raise a number of questions, one surrounding proposed section 5. You also raise other important issues — that we, as a nation, have to confront and deal with a world where crime and criminals know no boundaries.

We have to accept the fact that we live in a world where there are a multitude of nations whose legal systems we respect and value, the French and Australian systems for example, but where issues of when one takes jurisdiction are dealt with differently. In addition, jurisdiction can be taken on territory, nationality, and citizenship, as we see with Romania where the victim exists.

I would hope none of us would deny that the states, if they so choose, have an interest in prosecuting fleeing criminals in the name of victims.

So there are different approaches to jurisdiction. I would hope that no one here suggests ours is necessarily better than someone else's. It is just different. It is different in terms of how one decides the question of when you take jurisdiction in relation to an alleged criminal offence. In fact — and correct me if I am wrong — we have moved away from territory at least in relation to the prosecution of offshore child sexual offences. This is completely appropriate. We must, as a general principle, be open to the fact that there are different legal systems, great legal systems, that choose to deal with jurisdiction and criminal matters differently than we do. We must also accept the fact that we are changing our approach to deal with the reality of globalized criminal activity. We, as Canadians abhor and want to send a signal in relation to that type of activity. For that reason, if a Canadian national goes to Thailand and buys the sexual services of a six year old, we have decided in this country that we are changing our jurisdictional rulings. In other words, even though that conduct took place in a territory other than ours, we would be able to deal with that person. Of course, Thailand could seek extradition as well, if all the other conditions and agreements were met. I am not suggesting otherwise. In relation to jurisdiction, there are different systems, and within our own country we are changing our views.

tence? À mon avis, la réponse est non. Il ne fait aucun doute qu'à une époque, la compétence était interprétée de façon très limitative au Canada et au Royaume-Uni, mais ce n'est plus le cas. Pourrait-on faire valoir que l'impossibilité d'invoquer un argument fondé sur la compétence est contraire à l'article 7 de la Charte? À mon avis, il y a place pour un tel argument, tant à l'étape de l'appel de l'audition d'extradition que de la révision judiciaire.

L'autre point sur lequel Mme La Forest a insisté tout au long de son exposé était qu'au lieu d'expédier le processus, nous pourrions peut-être soumettre toute la question à l'examen des tribunaux dans le cas de ressortissants canadiens, en particulier à la lumière des droits reconnus par la Charte. Je crains que les droits que la Charte reconnaît aux ressortissants canadiens ne soient pas protégés. Je cite, car il semble que Mme La Forest partage cette opinion.

Mme McLellan: Vous soulevez plusieurs questions, dont l'une concerne l'article 5 du projet de loi. Vous soulevez également d'autres questions importantes, et notamment le fait que le Canada doit tenir compte du fait que la criminalité et les criminels ne respectent pas les frontières.

Nous devons accepter le fait que nous vivons dans un monde qui compte une multitude d'États dont les systèmes juridiques, que nous respectons et apprécions, notamment les systèmes français et australien, traitent différemment les questions de compétence. En outre, la compétence peut être fondée sur le territoire, la nationalité et la citoyenneté, comme on peut voir dans le cas de la Roumanie, qui reconnaît l'existence de la victime.

J'espère qu'aucun d'entre nous ne niera aux États le droit de poursuivre des criminels en fuite au nom de leurs victimes.

Il y a donc différentes façons de concevoir la compétence. J'espère que personne ici ne croit que le droit canadien en matière de compétence est supérieur à celui d'un autre pays. Il est tout simplement différent. Il est différent notamment quant aux modalités qui déterminent la décision d'exercer la compétence à l'égard d'une infraction criminelle présumée. En fait, et corrigez-moi si je me trompe, nous nous sommes éloignés de la notion de territorialité, du moins dans le cas des poursuites relatives à des infractions sexuelles commises à l'étranger contre des enfants. C'est tout à fait approprié. Nous devons avoir pour principe général d'accepter l'existence de systèmes juridiques différents, des systèmes remarquables qui traitent la question de la compétence et les questions criminelles différemment. Nous devons également accepter de modifier notre propre façon de traiter avec la réalité de la criminalité mondiale. Les Canadiens détestent la criminalité et veulent le faire comprendre. C'est pourquoi nous avons décidé de modifier nos règles en matière de compétence, par exemple dans le cas où un ressortissant canadien achèterait les faveurs sexuelles d'un enfant de six ans en Thaïlande. Autrement dit, même si l'acte a été commis dans un autre pays, nous pourrions soumettre cette personne au droit canadien. La Thaïlande pourrait elle aussi demander l'extradition de l'individu, si toutes les autres conditions et accords sont respectés. Je ne suggère pas autre chose. Les systèmes de

Dean La Forest's particular concern in relation to a Canadian national is whether that person or his or her legal counsel, upon proclamation or implementation of this legislation, could make a Charter argument in relation to jurisdiction. The answer is "yes," that there are people who make Charter arguments every day in this country. We cannot preclude that. After the most intense analysis possible, I believe that, based on the provisions of the Charter and the jurisprudence of the Supreme Court interpreting that Charter and our existing extradition laws, this proposed section withstands constitutional scrutiny under section 7 of the Charter, or potentially even 15, although I think Dean La Forest argued 7 rather than 5 — due process.

I am sure there is counsel out there somewhere who, when this law is passed, will challenge that provision on behalf of a Canadian national. We anticipate there will be some challenges surrounding this new law. No one should be surprised by that; no one should be put off by that. In fact, we believe this new law, in spite of any potential challenge, will generally expedite and clarify processes and permit us to have a fair and expeditious extradition process.

I do not disagree with Dean La Forest to this point: Someone will probably challenge the question of jurisdiction. I would be amazed if that did not happen. Having said that, I believe this provision is constitutional. I believe it is absolutely required in a global community where we are dealing with the kinds of criminal activity that we confront every day.

Senator Bryden: In almost every instance involving criminal law, the Department of Justice makes the certification that it is constitutional and is fine under the Charter. It is amazing, that being the case, that there are so many judgments that tend to strike down pieces of the law which have had that certificate.

Ms McLellan: You are being only slightly facetious.

Senator Bryden: I choose to live in Canada as a Canadian, rather than in Australia or France, because I have the protections of the Charter of Rights and Freedoms which belong to a Canadian national. Why then should those rights and protections under that Charter be given up in order to have me extradited to another state where I would be charged with a crime for which I would not be charged here, for example?

Ms McLellan: Oh, no. I think your premise is fundamentally wrong.

Senator Bryden: Can I restate it? I said it wrong. I refer to a case where the courts would not seek jurisdiction in Canada. I want to stay with the point made by Dean La Forest. A person may be extradited on request of an extradition partner.

compétence sont multiples et nous sommes en train de modifier notre propre conception à cet égard.

La préoccupation exprimée par la doyenne La Forest relativement au cas d'un ressortissant canadien concerne le fait de savoir si l'individu ou son conseiller juridique pourrait, après la proclamation ou la mise en oeuvre de la loi, invoquer la Charte relativement à la question de la compétence. La réponse est oui, il y a chaque jour au Canada des personnes qui invoquent la Charte. Nous ne pouvons l'empêcher. Après un examen plus approfondi de la question, je crois que, à la lumière des dispositions de la Charte et des précédents où la Cour suprême a interprété la Charte et la législation canadienne en matière d'extradition, cet article du projet de loi résiste à un examen constitutionnel en vertu de l'article 7 de la Charte, ou même de l'article 15, quoique je crois que la doyenne La Forest a fait valoir l'article 7 plutôt que l'article 5, relativement à l'application régulière de la loi.

Je suis sûr qu'une fois que le projet de loi aura été adopté, tôt ou tard un avocat contestera cet article au nom d'un ressortissant canadien. Nous nous attendons à ce que cette nouvelle loi soit contestée. Cela ne devra surprendre personne. En fait, nous croyons que la nouvelle loi, en dépit des contestations possibles, contribuera de façon générale à accélérer et clarifier les processus et nous permettra d'avoir un processus d'extradition équitable et rapide.

Je ne suis pas en désaccord avec la doyenne La Forest, dans la mesure où quelqu'un contestera sans doute la compétence. Le contraire m'étonnerait énormément. Cela dit, je crois que cet article est conforme à la Constitution. Je crois qu'il est tout à fait nécessaire dans un environnement mondial où nous devons traiter avec le genre d'activité criminelle dont nous sommes chaque jour témoins.

Le sénateur Bryden: Dans presque tous les cas qui font appel au droit pénal, le ministère de la Justice certifie que tout est conforme à la Constitution et à la Charte. C'est pourquoi il est très étonnant que de nombreux jugements tendent à invalider des dispositions de la loi qui ont été certifiées conformes à la Constitution.

Mme McLellan: Vous êtes légèrement facétieux.

Le sénateur Bryden: Je choisis de vivre au Canada en tant que Canadien, plutôt qu'en Australie ou en France, parce que je bénéficie de la protection de la Charte des droits et libertés, qui appartient aux ressortissants canadiens. Pourquoi, dans ce cas, faudrait-il renoncer aux droits et à la protection reconnus par la Charte pour pouvoir m'extrader vers un autre pays où je serais accusé d'un crime pour lequel je ne serais pas jugé au Canada, par exemple?

Mme McLellan: Oh non. Je crois que votre prémisse est foncièrement fausse.

Le sénateur Bryden: Puis-je reformuler ma question? Je me suis mal exprimé. Je fais allusion aux cas où les tribunaux ne demandent pas à étendre leur juridiction au Canada. Je tiens à m'en tenir à l'argument de la doyenne La Forest. Une personne peut être extradée à la demande d'un partenaire.

The question must be asked: When the fugitive is a Canadian national, should Canada be surrendering the fugitive to an extradition partner when, in precisely the same circumstances, Canada would not exercise jurisdiction?

Ms McLellan: That is jurisdiction. That is not the question of whether it is an offence in Canada as well as in the state seeking extradition.

Senator Bryden: I misspoke.

Ms McLellan: That is fundamental to our whole extradition system. I hope everyone understands that. We are not dealing with that here.

Senator Bryden: Even I understand that, Madam Minister.

Ms McLellan: It is very important. It is a bedrock principle of our extradition system that we could not extradite in that case.

There are other fundamental principles at issue. We live in a globalized world. Take the situation of the *Maersk Dubai*. If one of those sailors was a Canadian citizen who allegedly threw overboard Romanian nationals and if the state of Romania asked us to extradite that person to Romania to stand trial, is someone telling me that, as a civilized member of the international community, we should not extradite, if all other conditions are met, because our tradition is to exercise jurisdiction on the basis of territory as opposed to nationality or victim?

That creates very significant issues for us as a nation. My colleague the Minister of Foreign Affairs would be better equipped to answer those issues than would I.

Should we become a safe haven for these people, whether they are our citizens or someone else's citizens? We must stand and be counted as part of a civilized, international community.

If we want to carry forward our values, we do so in a number of ways. One way is to ensure that we are playing our part, acknowledging the diversity of great legal systems in the world. We must ensure wherever possible that those who would kill, maim or defraud others are dealt with in the countries where that action has happened.

Senator Bryden: I quoted a headline in the newspaper last night that said that Canada is known for good beer and light sentences.

Ms McLellan: That did catch my eye yesterday.

Senator Bryden: Senator Joyal quite properly asked: Who is to say that we are not right with the light sentences?

I have a very basic concern, in trying to be a good international global citizen, that we not compromise our hard-won rights as Canadian citizens and Canadian nationals. We are not citizens of the United States. We are not citizens of Nigeria. We are citizens of this country, with our own patterns and our own social, economic and judicial approaches.

La question se pose: lorsque le fugitif est de nationalité canadienne, le Canada devrait-il le remettre à un pays partenaire lorsque, pour le même acte commis dans les mêmes circonstances, le Canada n'intenterait aucune poursuite?

Mme McLellan: C'est une question de juridiction. Il ne s'agit pas de savoir si l'acte commis constitue un crime au Canada au même titre que dans le pays qui demande l'extradition.

Le sénateur Bryden: Je m'étais mal exprimé.

Mme McLellan: C'est un élément fondamental de tout notre système d'extradition. J'espère que tout le monde le comprend. Nous ne parlons pas de cela ici.

Le sénateur Bryden: Même moi je comprends cela, madame la ministre.

Mme McLellan: C'est très important. C'est un principe fondamental de notre système d'extradition: nous ne pouvons pas extraditer quelqu'un dans un tel cas.

Il y a également d'autres principes fondamentaux en cause. Nous vivons de plus en plus dans un village planétaire. Prenez le cas du *Maersk Dubai*. Si un des marins était un citoyen canadien soupçonné d'avoir jeté des ressortissants roumains par-dessus bord et si la Roumanie nous demandait d'extrader ce marin pour être jugé en Roumanie, essaie-t-on de me dire que le Canada, en tant que membre civilisé de la communauté internationale, ne devrait pas l'extrader, toutes les autres conditions étant remplies, parce que la tradition canadienne consiste à exercer sa juridiction sur des bases territoriales plutôt que selon la nationalité de l'accusé ou de la victime?

Cela nous créerait un sérieux cas de conscience en tant que nation. Mon collègue, le ministre des Affaires étrangères, serait mieux placé que moi pour répondre à de telles questions.

Devons-nous faire du Canada un refuge sûr pour des criminels, qu'ils soient de nationalité canadienne ou autre? Nous devons être un membre à part entière de la communauté des pays civilisés.

Nous devons mettre nos valeurs de l'avant de plusieurs façons. Nous pouvons tout d'abord jouer notre rôle en reconnaissant la diversité des systèmes juridiques qui existent dans le monde. Nous devons faire en sorte que, dans toute la mesure du possible, ceux qui tuent, mutilent ou fraudent les autres soient jugés dans le pays où ils ont commis leurs crimes.

Le sénateur Bryden: J'ai cité le titre d'un journal d'hier soir qui disait que le Canada est reconnu pour sa bonne bière et ses sentences légères.

Mme McLellan: J'ai aussi remarqué ce titre hier.

Le sénateur Bryden: Le sénateur Joyal a demandé fort à propos qui pouvait dire que nous avions tort d'imposer des sentences légères?

Quelque chose de fondamental me préoccupe: en nous efforçant d'être un membre exemplaire de la communauté internationale, ne risquons-nous pas de compromettre les droits que les citoyens canadiens ont durement gagnés? Nous ne sommes pas citoyens des États-Unis. Nous ne sommes pas citoyens du Nigeria. Nous sommes citoyens du Canada, avec nos propres habitudes et nos propres systèmes sociaux, économiques et juridiques.

Ms McLellan: No one disagrees with that, but we are not talking about that. I would agree with everything you said. I say to Canadians, if you want to be dealt with by Canadian laws, then stay at home. If you go to the United States and you kill an innocent person, then you should know that, in almost all cases, you will be dealt with under the laws of the United States of America. That is a profound principle of fairness and equity in the international community.

I am sure Senator Joyal was not suggesting that a Canadian could go to the United States and defraud thousands of seniors or rape a child and then scurry back across the border and argue that, for some reason, he or she should not be called to account in the country in which that pain and hurt was inflicted. As long as we have determined under this legislation that all requirements are met, the door is open to fundamental questions as to the role we can play in the rest of the world.

Senator Bryden: You beat me down.

Senator Grafstein: I appreciate the minister's passion. Let me cover some of the public policy issues and then return to two issues that are of concern to me.

You made a very passionate and logical exposition that Canada should not be perceived as a safe haven for criminals. When it comes to war criminals, we have been perceived, perhaps with some justification, as a haven for war criminals.

Ms McLellan: Tragically, that is so.

Senator Grafstein: We are now trying to look not backwards but forwards. Canada has led the way in establishing both the Rwandan and Yugoslavian tribunal and more recently the international tribunal. Let us look forward, and learn from our mistakes. We want to be world leaders in terms of establishing legitimate, expeditious and fair international tribunals.

Amnesty International has said that in order to facilitate that, why should we not have a two-track system so that, in order to put our money where our mouth is, we should promote expeditious trials of war crimes as the highest architectonic in our judicial system.

Why should we not learn from the past and provide a summary or speedy process if the international tribunal comes to the conclusion on strong *prima facie* evidence that we are harbouring a criminal who has committed crimes against humanity. Therefore, we could follow not just the lowest standard of Rome, but the highest guidelines to expedite the process, provided that that person is afforded some appropriate protection under Canada's laws.

Mme McLellan: Personne ne conteste cela. Ce n'est d'ailleurs pas de cela dont il est question ici. Je suis d'accord avec vous sur tout ce que vous avez dit. Je dirais cependant ceci aux Canadiens: si vous voulez être jugés selon les lois canadiennes, ne quittez pas le Canada. Si vous allez aux États-Unis et tuez un innocent, vous devez savoir que, dans la plupart des cas, vous serez jugés selon les lois en vigueur aux États-Unis. C'est là un principe fondamental de justice et d'équité dans la communauté internationale.

Je suis convaincue que le sénateur Joyal ne voulait pas laisser entendre qu'un Canadien pourrait aller aux États-Unis frauder des milliers de personnes âgées et violer des enfants puis se hâter de retraverser la frontière du Canada et prétendre que, pour une raison ou une autre, il ne doit pas être tenu de rendre compte de ses actes dans le pays où il a fait tant de mal et causé tant de souffrances. Dans la mesure où nous avons déterminé que toutes les conditions sont remplies aux termes de la loi, nous pouvons nous poser les questions fondamentales sur le rôle que nous pouvons jouer dans le monde.

Le sénateur Bryden: Je me rends.

Le sénateur Grafstein: J'aime bien la fougue dont la ministre fait preuve. Je voudrais aborder certains aspects de la politique gouvernementale puis revenir à deux questions qui me préoccupent.

Vous avez fait un exposé très passionné et logique sur le fait que le Canada ne doit pas être perçu comme un refuge sûr pour les criminels. Cependant, dans le cas des criminels de guerre, nous avons justement été perçus, peut-être à juste titre, comme un refuge sûr pour les criminels de guerre.

Mme McLellan: C'est triste, mais c'est bien le cas.

Le sénateur Grafstein: Nous nous efforçons maintenant de nous tourner vers l'avenir plutôt que vers le passé. Le Canada a été le maître d'oeuvre dans la mise sur pied des tribunaux sur les événements au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie et, plus récemment, du tribunal international. Tournons-nous vers l'avenir et tirons des enseignements de nos erreurs. Nous voulons nous imposer face au monde comme champion de la mise sur pied de tribunaux internationaux légitimes, rapides et justes.

Amnistie Internationale a déclaré que, pour atteindre ce but plus facilement, il conviendrait peut-être d'adopter un système à deux vitesses de telle sorte que — pour que nos belles paroles soient suivies d'investissements réels — l'architecture même de notre système judiciaire permette le jugement rapide des criminels de guerre.

Pourquoi ne tirerions-nous pas les enseignements du passé en adoptant une procédure sommaire ou accélérée lorsque le tribunal international, s'appuyant sur des preuves probantes, détermine que nous donnons refuge à un individu ayant commis des crimes contre l'humanité? Nous pourrions alors ne pas nous contenter des normes minimales de Rome, mais adopter des normes supérieures pour accélérer le processus, à la condition que l'individu bénéficie d'une protection suffisante en vertu des lois canadiennes.

Let me suggest something. You have given us an example where you feel that we should follow the Americans under this process because the Americans do not differentiate. In effect, they have an extradition process and that should be the same. In other words, they extradite to the international tribunals.

The United States has not led the way in terms of the formation of these international organizations. Take a look at our most recent experience with respect to the last tribunal. They did not support it. They choose not to support it. They have policy-related reasons as to why they will not support it in the short run.

Although our Minister of External Affairs and our government have been trying to persuade them, we have not yet been successful. Why should we use the United States as an example to the world and ourselves as to how to proceed under our law?

I sense an inconsistency in your goals, although I applaud your goal and support your position that Canada should not be a safe haven. We have been a safe haven, yet we are now trying to establish a fast track, at least for these international crimes to proceed.

In summary, we have heard from Amnesty International and criminal lawyers associations. They doubt that the Charter challenges would be severe. The concern is that if there were a fast-track, summary proceeding, we could conform to the Charter and still meet our international obligations. We could lead the world. We would send the world a signal that Canada does not want people who have been involved in international crimes. If they come, they will arrive on one train and will be sent on the next train right to the international court, if a *prima facie* case is made out that they have committed a crime.

Ms McLellan: Senator, I do not think that we disagree in terms of the objective. However, we probably have a difference of opinion with you and Amnesty in relation to what we mean by "appropriate protection" under Canadian law for someone who would be sent to one of these tribunals. You and Amnesty would suggest a fast-track process.

I have indicated why I think that the fast-track process is not the best track. It could undermine the shared objectives that we all have in terms of getting them before the tribunals and dealing with them.

We believe that the extradition process, as outlined here, is an expeditious, fair and transparent one. Based on the jurisprudence of the Supreme Court, and obviously they have not dealt with the specific issue, we have real concerns that a so-called fast-track process could lead to lengthy court challenges. Consequently, we believe that the prudent way to approach this issue, and the responsible way in the current context, is to have an extradition process by which we will deal with all requests.

Je vous fais une suggestion. Vous nous avez donné un exemple où vous estimez que nous devrions suivre les Américains parce qu'ils n'établissent pas de distinction. Ils possèdent un processus d'extradition et nous devrions avoir le même. En d'autres mots, ils remettent les accusés aux tribunaux internationaux.

Les États-Unis n'ont pas fait partie des maîtres d'oeuvre qui ont créé ces organisations internationales. Pensez au cas du dernier tribunal créé. Les États-Unis ne l'ont pas appuyé. Ils ont choisi de ne pas soutenir la création de ce tribunal. Des raisons liées à leur politique intérieure font qu'ils n'appuient pas, du moins à court terme, la création de ce tribunal.

Notre ministre des Affaires étrangères et notre gouvernement ont bien tenté de les convaincre, mais ils n'y sont pas encore parvenus. Pourquoi devrions-nous présenter les États-Unis comme un exemple à donner au monde et comme un exemple à suivre par le Canada?

Il me semble y avoir une incohérence dans nos objectifs, même si je me réjouis de l'objectif du Canada et si j'appuie l'idée que le Canada ne doit pas être un refuge sûr pour les criminels. Nous avons été un refuge, mais nous tentons maintenant de mettre en place une procédure plus expéditive, au moins pour les auteurs de crimes devant être jugés par les tribunaux internationaux.

Nous avons entendu des porte-parole d'Amnistie Internationale et des avocats de droit pénal. Ils doutent que les contestations fondées sur la Charte soient solides. Ils croient que, si nous avions une procédure accélérée ou sommaire, nous pourrions respecter la Charte et également nous acquitter de nos obligations internationales. Nous pourrions faire oeuvre de pionnier devant la communauté internationale. Nous pourrions faire savoir au monde que le Canada ne veut pas sur son territoire d'individus ayant commis des crimes justifiant leur jugement par des tribunaux internationaux. Si des individus que l'on peut soupçonner pour des motifs évidents d'avoir commis des crimes contre l'humanité arrivaient au Canada par train, ils seraient mis dans le train suivant pour être livrés aux tribunaux internationaux.

Mme McLellan: Sénateur, je ne pense pas que nos opinions divergent quant à l'objectif visé. Là où ma position ne correspond plus à la vôtre et à celle d'Amnistie Internationale, c'est sur le sens que le droit canadien donne à l'expression «protection suffisante» des individus livrés aux tribunaux internationaux. Amnistie Internationale et vous préconisez l'adoption d'une procédure rapide.

J'ai déjà expliqué pourquoi, selon moi, une procédure rapide n'est pas idéale. Cela pourrait nous empêcher d'atteindre les objectifs que nous visons tous en amenant ces individus devant les tribunaux internationaux.

Nous croyons que le processus d'extradition, tel qu'il est défini ici, est expéditif, juste et transparent. En examinant la jurisprudence de la Cour suprême, qui, de toute évidence, n'a pas traité de cette question particulière, nous craignons vraiment qu'un processus qu'on dit accéléré puisse mener à de longs procès devant les tribunaux. Nous croyons donc que la manière prudente de traiter cette question, et la façon responsable de le faire dans le contexte actuel, serait d'avoir un processus d'extradition qui s'appliquerait à toutes les demandes.

Reasonable people of good faith can disagree on whether a summary procedure or the extradition process is better. I certainly acknowledge that. However, I have outlined why I believe that the extradition process is the appropriate one.

I am certainly not here in any way to defend the conduct of the United States in relation to war crimes and criminals, but this is an issue that I dealt with in a difficult context, as did my predecessor. As a nation, we had to overcome a lengthy period of inaction in terms of allegations of criminality.

The United States has dealt with many issues surrounding war criminals in an expeditious way. Over time, the U.S. has taken a very public stand in relation to the prosecution of war criminals.

I would not condemn the process of extradition by which the U.S. extradites to courts in Rwanda and Yugoslavia. Our department has learned much from their experience and their Office of Special Investigations in relation to war crimes and how we deal with war crimes either domestically or in the context of extraditing them to international tribunals.

Senator Grafstein: I did not mean to make a wholesale criticism of the United States on all issues. However, I am talking about their more recent policy position.

Ms McLellan: You mean, in relation to the international criminal court.

Senator Grafstein: Therefore, I would be sceptical about whatever they said on these issues and their model. This is not to say that we should throw the baby out with the bath water.

Ms McLellan: Indeed, as the world's remaining superpower, they have their own concerns in relation to that international court. I know that my colleague Minister Axworthy will continue to discuss this with his American counterpart.

I do not think that we should condemn the process of extradition that we have established here. I believe that it is a timely and efficient one that will clearly withstand judicial scrutiny. When you talk about a summary process, the courts in this country have said clearly that there must be a judicial process of some sort. Otherwise, we are really worried. Therefore, we need to be careful that we are not in the business of stripping people of the basic procedural rights of due process and fairness that the Supreme Court has set out, even people who have been alleged to do the most terrible things.

Mr. Roy: I would offer Senator Grafstein just a few observations. The reference made by the minister in her presentation to the United States was in answer to an argument raised by some that with respect to the tribunals for Rwanda and Yugoslavia we cannot use the process. She is saying that the Americans are using the extradition process and that it is working perfectly well. Therefore, there is no real problem. If we follow

Des gens raisonnables et de bonne foi peuvent ne pas être d'accord sur ce qui constitue le meilleur choix entre procédure sommaire et processus d'extradition. Je m'en rends compte. Pour ma part, j'ai expliqué pourquoi je crois que le processus d'extradition serait celui qui convient.

Je ne suis certainement pas ici pour défendre la conduite des États-Unis relativement aux crimes et aux criminels de guerre, mais c'est une question que j'ai traitée dans un contexte délicat, comme l'a fait mon prédécesseur. En tant que nation, nous avons dû surmonter une longue période d'inaction au sujet des allégations de criminalité.

Les États-Unis ont fait un traitement expéditif de bien des questions relatives aux crimes de guerre. Ils ont fini par adopter publiquement une position très claire au sujet des poursuites judiciaires contre les criminels de guerre.

Je ne veux pas condamner le processus d'extradition appliqué par les États-Unis pour les criminels du Rwanda et de Yougoslavie. Notre ministère a beaucoup appris de l'expérience des États-Unis et de leur bureau des enquêtes spéciales relativement aux crimes de guerre et à la façon de traiter ces crimes, soit au pays, soit en extradant les intéressés pour qu'ils soient traduits devant des tribunaux internationaux.

Le sénateur Grafstein: Mon intention n'était pas de critiquer globalement l'attitude des États-Unis à tous points de vue. Je parle surtout des positions de principe qu'ils ont adoptées plus récemment.

Mme McLellan: Vous voulez dire en ce qui a trait au tribunal criminel international.

Le sénateur Grafstein: Je suis particulièrement sceptique au sujet de tout ce qu'ils pourraient dire sur ces enjeux et leur modèle, mais cela ne veut pas dire que nous devons jeter le bébé avec l'eau du bain.

Mme McLellan: Bien sûr, en tant que dernière superpuissance mondiale, les États-Unis ont des préoccupations particulières à l'égard de ce tribunal international. Je sais que mon collègue le ministre Axworthy continuera à en discuter avec son homologue américain.

Je ne crois pas que nous devons juger trop durement le processus d'extradition que nous avons établi ici. Je crois qu'il est rapide et efficace et qu'il résistera à un examen judiciaire. Quand vous parlez de processus sommaire, je rappelle que les tribunaux de notre pays ont dit clairement qu'il devait y avoir un processus judiciaire quelconque. Autrement, ce serait vraiment inquiétant. Par conséquent, nous devons prendre garde de ne pas dépourvoir les gens du droit fondamental à un traitement juste et selon les règles de droit régulières que la Cour suprême a établies, même s'ils sont accusés des crimes les plus terribles.

M. Roy: J'ai seulement quelques remarques à faire à l'intention du sénateur Grafstein. Ce que la ministre a dit dans son intervention sur les États-Unis était en réponse à un argument soulevé par certains au sujet des tribunaux pour le Rwanda et la Yougoslavie, selon lequel nous ne pourrions pas utiliser ce processus. Ce qu'elle dit, c'est que les Américains utilisent le processus d'extradition et que cela fonctionne très bien. Il n'y a

the process we are proposing, then we are not breaching our international obligations.

My second observation is that the argument presented by Amnesty International would have more weight if the proposed process were similar to the one we have right now. That means that first-person affidavits would be required to extradite someone. That is not what the minister is proposing.

With the record of the case, it will be possible, and we predict it will be probable, that the process will be expedited. Let us spend 30 seconds on an example. If, at the present time, you are in the process of trying to find evidence with respect to someone who is alleged to have committed a crime in Rwanda, you have to find affidavits and try to do that. What we will have in the future is the record of the case as prepared by the prosecutors in The Hague. That will come before a judge. It will be nicely wrapped and the judge will make a determination as to whether there is enough evidence in the package to send that person to trial. Once that is done, the matter goes to the Minister of Justice, who makes a decision there and then. I do not think we are talking about a protracted process that would create all sorts of problems in the future. I think the process presented in the bill will expedite matters. We want the same thing. It will be achieved with Bill C-40, with all due respect.

Senator Andreychuk: It seems to me that if we accept Amnesty International's fast-track proposition, we might be sending the signal that we are prejudging the case. We would be using those cases in a slightly different way.

We are trying to strengthen these tribunals to ensure that those alleged criminals get a fair trial. It would seem to me if we were to shorten the process, we would be sending the signal that we have already made up our mind. I support the government position on that matter.

However, much has been said about Canada's role with these tribunals and the fact that we have been seen as leaders. If that is the case, why has this legislation taken so long to get here? Madam Minister, I was asking for this, as were provincial attorneys general, long before you were in your portfolio. Why has it taken so long for Canada to respond?

Ms McLellan: That is an excellent question. It is why I encourage all of us to do our work and get Bill C-40 through so that we are no longer in that embarrassing situation.

My officials may be able to provide you with the history of this matter. However, there have been other legislative attempts to bring about a major reform. They were not pursued for one reason or another. I do not know the details.

Senator Andreychuk: I was told that you were revamping the entire act and, consequently, this piece would not come as a separate act. All the points about us being leaders have been lost

donc pas de véritable problème. Si nous suivons le processus que nous proposons, nous ne manquons pas à nos obligations internationales.

Ma deuxième observation a trait à l'argument présenté par Amnesty Internationale. Cet argument aurait plus de poids si le processus proposé était semblable à celui qui est déjà en place. Cela signifierait qu'un affidavit officiel serait nécessaire pour extraditer quelqu'un. Ce n'est pas ce que propose le ministre.

Selon l'affaire en cause, il serait possible et même, selon nous, probable, que le processus soit accéléré. Prenons 30 secondes pour donner un exemple. Si, au moment présent, vous essayez de trouver des preuves qu'une certaine personne accusée a réellement commis des crimes au Rwanda, vous devez obtenir des affidavits et essayer d'y parvenir. À l'avenir, le dossier de l'affaire sera préparé par les procureurs de La Haye. Le dossier sera présenté à un juge qui n'aura qu'à déterminer d'après ce qu'on lui présente si les preuves justifient un procès. Une fois que ce sera fait, l'affaire sera soumise au ministre de la Justice, qui prendra une décision sur-le-champ. Je ne crois pas qu'on parle d'un processus qui traînera en longueur et qui risque de créer toutes sortes de problèmes. Je pense que le processus proposé dans le projet de loi accélérera les choses. C'est ce que nous voulons aussi, et c'est ce que fera le projet de loi C-40, avec tout le respect que je dois à ses détracteurs.

Le sénateur Andreychuk: Il me semble que si nous acceptons la proposition d'Amnistie Internationale pour l'accélération du processus, nous pourrions avoir l'air de préjuger de l'aboutissement des affaires. Nous pourrions les interpréter un peu différemment.

Nous tentons de renforcer ces tribunaux pour nous assurer que ces présumés criminels aient un procès juste. Il me semble que, si nous abrégions ce processus, nous aurions l'air d'avoir déjà pris la décision. J'appuie donc la position du gouvernement sur cette question.

Toutefois, on a dit beaucoup de choses sur le rôle du Canada face à ces tribunaux et le fait que nous avons été considérés comme des leaders. Si tel est le cas, pourquoi cette mesure législative a-t-elle pris tant de temps à arriver ici? Madame la ministre, c'est ce que je demandais, tout comme les procureurs des provinces, bien avant qu'on vous confie votre portefeuille. Pourquoi a-t-il fallu tellement de temps avant que le Canada réagisse?

Mme McLellan: C'est une excellente question. C'est pourquoi j'encourage tout le monde à se mettre au travail et à faire ce qu'il faut pour faire aboutir le projet de loi C-40, afin que nous ne soyons plus dans cette situation embarrassante.

Les fonctionnaires de mon ministère peuvent peut-être vous renseigner sur la chronologie des faits, à ce sujet. Je sais qu'il y a eu d'autres mesures législatives présentées pour tenter de faire une réforme majeure, et qu'elles n'ont pas eu de suite pour une raison ou une autre. Je ne connais pas les détails.

Le sénateur Andreychuk: On m'a dit que vous refaisiez complètement la loi et que, pour cette raison, cette mesure ne constituerait pas une loi distincte. Tout ce qu'on a pu dire à notre

because we are really followers. I make that point as we pursue the treaty of Rome and other issues.

Our extradition laws have not been fundamentally rewritten for 100 years. Our country has a separate act for Commonwealth countries, which reflects what was quite valid and important to us 100 years ago. However, the world has changed dramatically. You are right, we did not do the fundamental reforms that some other countries have done to reflect changing circumstances. We are doing that now. I think that is because of the leadership shown by my colleague, the Minister of Foreign Affairs, and former ministers of foreign affairs to some extent, along with ministers of justice. We have seized this issue and have come to understand it as we become more integrated into the global community. In my department, along with the Department of Foreign Affairs, we deal on an almost daily basis with practical examples of not being able to live up to our responsibilities because we do not have the laws in place to do just that.

If for nothing else, it has simply become evident and pressing to us as a government and as ministers that we must now act. We must act fairly quickly to rectify the situation that you have quite rightly outlined, senator. If my colleague the Minister of Foreign Affairs were here, he would tell you how important this is to him. In fact, he pressured us in the Department of Justice to get our drafting and consultations done and get this before Parliament. That is because he knows even better than I do about the pressures involved with meeting other ministers of foreign affairs and dealing with the kinds of very practical and real concerns they raise with him.

Senator Andreychuk: We discussed the fact that territoriality is important. A Canadian who commits a crime in the United States will have to pay for it. Foreign Affairs is constantly trying to teach Canadian tourists that lesson. You say that it has taken 100 years to introduce this legislation. Will it be another 100 years before it will be changed? I hope not. Crime is changing so much that territoriality and conflicting jurisdictions will become more of a problem. If you get more than one request, have you thought of the dilemmas that might follow? You have cited the example of *Maersk Dubai*. In Pinochet's case, more than one jurisdiction wants to commence an action. In your opinion, minister, does this legislation contemplate the future and the complexity of the crime therein?

Ms McLellan: I think it does, senator. I do not want to say much about the specific situation in Pinochet's case.

Senator Andreychuk: Until after March 24.

Ms McLellan: There is an ongoing investigation in this country in relation to an individual who has asked us to consider our role in relation to Mr. Pinochet.

sujet, à savoir que nous sommes des leaders, ne tient plus. Nous n'avons fait que suivre le mouvement. Je le dis notamment au sujet du traité de Rome et d'autres ententes semblables.

Nos lois sur l'extradition n'ont pas fait l'objet d'une révision majeure depuis 100 ans. Notre pays a une loi distincte pour les pays du Commonwealth. C'est représentatif d'un état de fait qui avait vraiment de l'importance pour nous, il y a 100 ans, et c'était pertinent, mais le monde a beaucoup changé. Vous avez raison, nous n'avons pas fait de réforme fondamentale, comme d'autres pays l'ont fait, pour tenir compte des circonstances changeantes. Nous le faisons maintenant. Je pense que c'est attribuable au leadership manifesté par mon collègue, le ministre des Affaires étrangères et, jusqu'à un certain point, par certains de ses prédécesseurs, en collaboration avec des ministres de la Justice. Nous nous sommes saisis de la question et nous en sommes arrivés à comprendre, à mesure que nous nous intégrons à la communauté mondiale. À mon ministère, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, nous avons presque quotidiennement des exemples concrets de situations où nous ne pouvons pas assumer nos responsabilités parce que nous n'avons pas les lois qui nous permettraient de le faire.

C'est donc surtout qu'il est devenu évident et même pressant pour nous, en tant que gouvernement et en tant que ministres, que nous devons maintenant agir. Nous devons agir rapidement pour rectifier la situation que vous avez soulignée avec raison, sénateur. Si mon collègue, le ministre des Affaires étrangères, était ici, il vous dirait à quel point c'est important pour lui. En fait, c'est lui qui a exercé des pressions pour que le ministère de la Justice s'occupe de rédiger un projet de loi, de faire des consultations et de présenter le tout au Parlement. C'est parce qu'il sait encore mieux que moi les pressions qui sont exercées, étant donné qu'il rencontre d'autres ministres des Affaires étrangères et qu'il doit répondre aux préoccupations très pratiques et réelles dont ils lui font part.

Le sénateur Andreychuk: Nous avons discuté du fait que la territorialité était importante. Un canadien qui commet un crime aux États-Unis devra payer pour cela. Les Affaires étrangères essaient toujours d'apprendre cette leçon aux touristes canadiens. Vous dites qu'il a fallu 100 ans avant d'en arriver à présenter cette mesure. Faudra-t-il 100 autres années avant qu'elle change? J'espère que non. La notion de crime évolue tellement que la territorialité et les partages de compétences poseront plus de problèmes. Si vous avez plus d'une demande, avez-vous pensé aux dilemmes qui pourraient s'ensuivre? Vous avez cité l'exemple de *Maersk Dubai*. Dans le cas de Pinochet, il y a plus d'un pays qui veulent faire des poursuites. À votre avis, madame la ministre, cette mesure législative est-elle assez souple pour durer et couvrir toutes les facettes complexes de ce type de crimes?

Mme McLellan: Je pense que oui, sénateur. Je ne veux pas en dire trop sur la situation particulière à l'affaire Pinochet.

Le sénateur Andreychuk: À compter du 24 mars.

Mme McLellan: Une enquête sur notre rôle dans l'affaire Pinochet est en cours dans ce pays à la suite d'une demande qui nous a été faite.

Senator, you are right to flag the fact that the world in which we live is becoming increasingly multinational, and we will have situations in which more than two countries will show interest. We believe that we have dealt with that in this bill. I will let Mr. Roy explain.

Mr. Roy: The scheme being proposed by the Minister of Justice requires that the minister start the process. It is the minister who will make the decision as to what country will have the first crack at that person. I would point out that clause 5 states that "A person may be extradited". It is not mandatory, but the minister will have to determine what is the best forum for that person to receive fair treatment and for Canada to be able to discharge its obligations.

Senator Andreychuk: That is the problem I was getting at. It will be decided at the minister's discretion. I wonder if, in the future, that is the way to go. We have run out of time, but I want to flag that question.

Senator Grafstein: I would like to come back to an important issue.

I do not want to appear inconsistent, but the question of the discretion with respect to extraditing to states that do have a death penalty is a difficult one. You have chosen in your legislation to give yourself discretion. I heard you and I understand your position somewhat better, but let me give you a hard example. If you did a poll in Canada at this moment and you asked whether Canada should have a death penalty, you would get a strong plurality, if not a majority, in favour of the death penalty.

Ms McLellan: Yes, we probably would.

Senator Grafstein: We have gone against the public will and ended up with what we consider to be a humane society. We fought that battle over the years and it has been and continues to be a difficult situation. I think all of us here agree with that position.

Having said that, let us assume that we are confronted with a horrible case, for example, the case of a multiple killer in Texas. Assume that that person is able to escape and come to Canada but the State of Texas wants to extradite him. If you have discretion, how does one deal with that if the death penalty exists in that state — that is, the two societal values? How do you deal with that, unless it was mandatory to relieve you of that particular pressure?

Ms McLellan: It is a fair responsibility to place on a Minister of Justice. That executive act should lie with the Minister of Justice.

I agree with you that in Canada, for the purposes of the prosecution of crime in this country, we have chosen to do away with the death penalty. That is a decision that I fully support, and I think a growing number of Canadians do also.

Having said that, if one commits such a horrific crime in this country, you will get life imprisonment in all likelihood but you will not face the death penalty. However, in at least 30 some states in the United States, they do have the death penalty.

Sénateur, vous avez raison de signaler que le monde dans lequel nous vivons est de plus en plus multinational et qu'il y aura des situations où plus d'un pays sera intéressé. Je pense que c'est couvert par le projet de loi. Je vais laisser M. Roy vous l'expliquer.

M. Roy: Aux termes du régime que propose Mme McLellan, le processus sera entamé par le ministre de la Justice. C'est le ministre qui décidera quel pays aura la priorité. Je souligne que l'article 5 débute par ces mots: «L'extradition peut avoir lieu». Autrement dit, elle n'est pas obligatoire. Le ministre devra déterminer dans quel forum la personne en question sera le mieux traitée, compte tenu de la nécessité pour le Canada de s'acquitter de ses obligations.

Le sénateur Andreychuk: C'est à cela que je voulais en venir. Ce sera laissé à la discrétion du ministre. Je me demande si c'est la voie de l'avenir. Nous sommes à cours de temps, mais je voulais soulever cette question.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais revenir sur un point important.

Je ne veux pas sembler illogique, mais la question du pouvoir discrétionnaire du ministre en ce qui concerne l'extradition vers un pays où existe la peine de mort est difficile. Vous avez choisi, dans le projet de loi, de la laisser à la discrétion du ministre. Je vous ai écoutée et je comprends un peu mieux votre position, mais permettez-moi de vous donner un exemple concret. Si vous faisiez aujourd'hui un sondage au Canada et que vous demandiez si la peine de mort devrait être rétablie, vous obtiendrez une forte minorité, voire une majorité, en faveur de la peine de mort.

Mme McLellan: Oui, fort probablement.

Le sénateur Grafstein: Nous sommes allés à l'encontre de la volonté du peuple pour façonner ce que nous considérons être une société plus humaine. Au fil des ans, nous avons livré cette bataille et c'est une situation qui a été et qui continue d'être difficile. Je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus.

Ceci dit, supposons que nous soyons aux prises avec une affaire horrible, par exemple, le cas d'un assassin multiple au Texas. Supposons que cette personne s'échappe et se réfugie au Canada. Le Texas demande qu'elle soit extradée. Si la décision est laissée à votre discrétion, comment conciliez-vous ces deux valeurs sociétales sachant que la peine de mort existe dans cet État? Comment trancher, ne vaudrait-il pas mieux que l'extradition soit obligatoire, ce qui vous faciliterait la tâche?

Mme McLellan: C'est une lourde responsabilité à placer sur les épaules du ministre de la Justice, mais c'est une fonction exécutive qui doit lui revenir.

Comme vous l'avez dit, dans ce pays nous avons choisi d'abolir la peine de mort comme n'étant pas une option possible dans le cadre des poursuites au criminel. C'est une décision que j'appuie sans réserve et qu'un nombre croissant de Canadiens appuient également je pense.

Ceci dit, si quelqu'un dans ce pays commet un crime d'une telle horreur, cette personne sera condamnée à la prison à perpétuité, mais pas à la peine de mort. Par contre, aux États-Unis la peine de mort existe dans au moins 30 États.

Senator Grafstein: It is mandatory.

Ms McLellan: Indeed, in some cases it is mandatory.

Therefore, if you murder in the United States — that is, if you choose to take another person's life — you know that the societal values of the United States are such that, in certain circumstances, the death penalty is appropriate.

When we deal with extradition, while I have the ability to exercise my discretion — and certainly in possible death penalty cases that is a most important and difficult situation in which I exercise that discretion — it would be appropriate for us to impose our conception of a humane society on a sovereign state that has a different conception of a humane society, for the purposes of the prosecution of a crime that has taken place in that state.

Extraterritoriality principles do not apply here, but it is fair for us to fight for, protect and enhance our Canadian concept of a humane society in relation to the prosecution of crime when people are hurt in our country. People will know how they will be dealt with when they break the law. People know how they will be dealt with in the United States. If they flee to Canada after killing someone, I honestly believe that I must have the discretion to extradite that person back to the United States, even though they face the prospect of the death penalty — unless there are circumstances where, in my discretion, I feel it would be inappropriate or I seek assurances against the death penalty and I get them. If I seek assurances and do not get them, then I must make the difficult call of whether I extradite at all.

That is a fair responsibility for the executive of our country and the Minister of Justice to undertake. If we do not do that, unfortunately what we will see is more Charles Ngs in this country. Difficult as the death penalty is for me and for you and for many others around this table, I honestly do not believe we in this country want to be described by the United States and by others as a safe haven for some of the worst criminals. That is, in a sense, the problem here, namely, that these people have done some of the most horrific things. Charles Ng was just convicted by the State of California of the murder and brutal torture of 11 people. For us not to have the discretion to extradite him and, in addition, to have to let that man go free in Canadian societies would, unfortunately, lead for a call on the part of Canadians either to change our extradition law or tragically, perhaps, to other changes in our criminal law.

The Chairman: On that note, we will close the meeting. I thank you very much for your attendance here this morning.

Ms McLellan: Thank you. It was my pleasure. I always enjoy being here because we have such stimulating discussions.

The Chairman: We will undoubtedly see you again in the future.

The committee adjourned.

Le sénateur Grafstein: Et elle est obligatoire.

Mme McLellan: Effectivement, dans certains cas, elle est obligatoire.

Par conséquent, aux États-Unis, une personne qui commet un meurtre — c'est-à-dire qui choisit d'ôter la vie à quelqu'un — sait que les valeurs sociétales sont telles que, dans certaines circonstances, la peine de mort s'appliquera.

Quand il s'agit d'extradition, j'ai la capacité d'exercer mon pouvoir discrétionnaire — et les cas les plus difficiles et les plus importants dans lesquels je suis appelée à exercer ce pouvoir sont ceux où la peine de mort est une possibilité. Il est approprié que nous imposions notre conception d'une société humaine à un État souverain qui a une conception opposée à la nôtre, dans le cadre des poursuites intentées contre une personne ayant commis un crime dans cet État.

Les principes de l'extraterritorialité ne s'appliquent pas, mais il est normal que nous défendions, protégeons et renforçons le concept canadien de société humaine dans le cadre des poursuites au criminel quand, dans notre pays, quelqu'un est victime de crimes. Les gens savent comment ils seront traités s'ils violent la loi. Les gens savent comment ils seront traités aux États-Unis. S'ils se réfugient au Canada après avoir tué quelqu'un, je crois honnêtement que je dois avoir le pouvoir discrétionnaire de les extraditer aux États-Unis, même s'ils risquent la peine de mort — à moins qu'il n'existe des circonstances qui, à mon avis, font que ce serait inapproprié. Je peux également demander l'assurance que la peine de mort ne sera pas appliquée. Si je n'obtiens pas une telle assurance, je dois alors prendre la difficile décision d'extrader ou non.

Il est raisonnable que l'exécutif et le ministre de la Justice de ce pays assument cette responsabilité. S'ils ne le font pas, malheureusement, d'autres Charles Ng chercheront à se réfugier dans notre pays. Aussi difficile que la peine de mort soit pour moi, pour vous et pour de beaucoup d'autres personnes autour de cette table, je ne crois honnêtement pas que nous voulions être décrits par les États-Unis et par d'autres pays comme un refuge pour certains des pires criminels. Dans un certain sens, c'est là qu'est le problème. Ces personnes ont commis des crimes atroces. Charles Ng vient d'être reconnu coupable par l'État de la Californie du meurtre de 11 personnes, qu'il a brutalement torturées. Si nous n'avions pas le pouvoir discrétionnaire de l'extrader et si, par-dessus le marché, nous le laissons se promener en toute impunité au Canada, nos concitoyens réclameraient soit que nous modifiions la Loi sur l'extradition soit, ce qui serait plus tragique, que nous apportions d'autres modifications à la législation pénale.

La présidente: Sur ce, nous allons lever la séance. Je vous remercie beaucoup d'avoir été des nôtres ce matin.

Mme McLellan: Je vous remercie. Tout le plaisir fut pour moi. Je suis toujours contente de venir car nous avons des discussions très stimulantes.

La présidente: Nous vous reverrons très certainement.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of
Justice and Attorney General.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la
Justice et procureure générale.

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-40:

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Jacques Lemire, Senior Counsel, International Assistance
Group.

Pour le projet de loi C-40:

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat-conseil général. Secteur de la politique en
matière de droit pénal;

Jacques Lemire, conseiller juridique, Groupe d'entraide
international.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 24, 1999

Le mercredi 24 mars 1999

Issue No. 64

Fascicule n° 64

Fifth and last meeting on:
Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend
the Canada Evidence Act, the Criminal Code,
the Immigration Act and the Mutual Legal
Assistance in Criminal Matters Act and to amend
and repeal other Acts in consequence

Cinquième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-40, Loi concernant
l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au
Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et
la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et
modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence

INCLUDING:
THE TWENTY-THIRD REPORT
OF THE COMMITTEE
(Bill C-40)

Y COMPRIS:
LE VINGT-TROISIÈME RAPPORT
DU COMITÉ
(projet de loi C-40)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella (acting))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*March 24, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella (suppléant))
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 24 mars 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 24, 1999

(73)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:47 pm., the Honourable Lorna Milne, the Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: David Goetz and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 10, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence. (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 60, Wednesday, March 10, 1999.*)

The Chair made an opening statement.

The Honourable Senator Beaudoin made a statement.

The Honourable Senator Joyal stated he would abstain from voting on clause-by-clause consideration of Bill C-40.

The Honourable Senator Grafstein stated that he would also abstain from voting on clause-by-clause, if it proceeds today, suggesting that the committee hear from Mr. Edward Greenspan after the adjournment.

The Honourable Senators Bryden, Pearson, Fraser and Beaudoin each made a statement.

After debate,

It was moved by the Honourable Senator Fraser — That the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-40.

The question being put on the motion, it was agreed, with Senators Joyal and Grafstein abstaining.

It was agreed that Bill C-40 be reported to the Senate, without amendment, Senators Joyal and Grafstein having abstained.

The Honourable Senator Grafstein made a statement asking that the abstentions be noted in the report.

After debate, it was agreed.

At 4:17 p.m., the committee suspended.

At 4:25 p.m., the committee resumed and proceeded to the consideration of a draft budget (1999-2000).

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 24 mars 1999

(73)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 47, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (9).

Également présents: David Goetz et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 décembre 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 60 du mercredi 10 mars 1999.*)

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Beaudoin fait une déclaration.

L'honorable sénateur Joyal déclare qu'il s'abstiendra de voter au cours de l'examen article par article du projet de loi C-40.

L'honorable sénateur Grafstein déclare qu'il s'abstiendra également de voter au cours de l'examen article par article, si le vote a lieu aujourd'hui, et propose que le comité convoque M. Edward Greenspan après l'ajournement.

Les honorables sénateurs Bryden, Pearson, Fraser et Beaudoin font une déclaration.

Après discussion,

L'honorable sénatrice Fraser propose — Que le comité passe outre à l'examen article par article du projet de loi C-40.

La question, mise aux voix, est adoptée, les sénateurs Joyal et Grafstein s'abstenant de voter.

Il est convenu que le comité fasse rapport du projet de loi C-40 au Sénat, sans amendement, les sénateurs Joyal et Grafstein s'abstenant de voter.

L'honorable sénateur Grafstein propose que l'on fasse mention des abstentions dans le rapport.

près discussion, la proposition est acceptée.

16 h 17, le comité suspend la séance.

16 h 25, le comité reprend la séance et examine l'avant-projet du budget (1999-2000).

The Honourable Senator Beaudoin moved — That the following budget be submitted to Internal Economy for approval.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le budget suivant soit soumis au Comité de régie interne, aux fins d'approbation.

Professional and Other Services	\$ 18,100.
Transportation and Communication	16,010.
Other Expenditures	2,550
TOTAL	\$ 36,660

Services professionnels et autres	18 100 \$
Transport et communications	16 010 \$
Autres dépenses	2 550 \$
TOTAL	36 660 \$

After debate,

Après discussion,

The question being put on the motion, it was agreed.

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 4:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, March 25, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWENTY-THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-40, An Act respecting extradition, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act and to amend and repeal other Acts in consequence, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 10, 1998, examined the said bill and now reports the same without amendment, two senators having abstained.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 25 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition, modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, et modifiant ou abrogeant d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 10 décembre 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, deux sénateurs s'ayant abstenus.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 24, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-40, to amend the Canada Evidence Act, the Criminal Code, the Immigration Act and the Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, met this day at 3:47 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

I would like to welcome all of you, including our television audience, to Room 257 in the East Block. We are fortunate to be able to meet in this beautiful room to hear the views of Canadians on the legislation before the committee.

This room was established especially for the G-7 Economic Summit held here in July 1981. It was decided that the room be preserved as a record of that historic event, in commemoration of which it was named "Summit Room."

Today, we conclude our consideration of Bill C-40, the extradition act. The bill aims to create a comprehensive scheme consistent with modern legal principles and recent international developments in the field of extradition. The bill was passed by the House of Commons on December 1, 1998, and received first reading in the Senate the next day. The bill received second reading on December 10, 1998, meaning that the Senate has approved this bill in principle. Bill C-40 was then referred to this committee for detailed consideration.

The committee has heard from government officials, Amnesty International, the Criminal Lawyers' Association of Ontario, and Dean Anne La Forest from the University of New Brunswick. Our final witness was the minister responsible for Bill C-40, the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Today, the committee will conduct clause by clause consideration of the bill. We will decide whether to pass the bill as is; recommend amendments; or recommend that the bill not proceed. The committee will then report its decision to the Senate for consideration.

Before proceeding to clause-by-clause consideration of the bill, I would ask members of the committee if any of them are intending to move amendments to this bill. If so, I would appreciate being informed of these amendments now so that other clauses can be grouped appropriately.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 mars 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-40, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel, la Loi sur l'immigration et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, se réunit aujourd'hui à 15 h 47 pour faire l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant ouverte.

Je souhaite la bienvenue à tous nos participants, y compris notre auditoire à la télévision, à la pièce 257 de l'édifice de l'Est. Nous avons la chance de siéger dans cette magnifique salle pour entendre les vues des Canadiens sur la mesure législative dont le comité est saisi.

Cette salle a été créée spécialement pour le Sommet économique du G-7 tenu ici en juillet 1981. Il a été décidé de la conserver pour rappeler ce moment historique et c'est pourquoi elle a été baptisée «la salle du Sommet».

Aujourd'hui, nous terminons notre étude du projet de loi C-40, Loi concernant l'extradition. Cette mesure met en place un régime juridique complet qui se conforme aux principes juridiques contemporains et à l'évolution récente sur le plan international en matière d'extradition. Elle a été adoptée par la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1998 et a franchi la première lecture au Sénat le lendemain. Elle a ensuite été lue pour la deuxième fois le 10 décembre 1998, ce qui signifie que le Sénat l'avait approuvée en principe. La mesure a ensuite été renvoyée à notre comité pour étude détaillée.

Le comité a entendu des fonctionnaires gouvernementaux, des représentants d'Amnesty International et de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, ainsi que la doyenne Anne La Forest de l'Université du Nouveau-Brunswick. Notre dernier témoin a été la ministre responsable du projet de loi C-40, l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

Aujourd'hui, les membres du comité effectueront l'étude article par article du projet de loi. Nous déciderons s'il convient d'adopter le projet de loi tel quel, de proposer des amendements ou de recommander qu'il n'aille pas plus loin. Le comité fera ensuite rapport de sa décision au Sénat, qui la prendra en considération.

Avant de passer à l'étude article par article, je demanderais aux membres du comité si l'un ou l'autre d'entre eux a l'intention de proposer des amendements à la mesure. Dans l'affirmative, je leur serais reconnaissante de m'informer de la teneur de ces amendements maintenant pour que nous puissions grouper adéquatement les autres articles.

Senator Beaudoin: On our side, we discussed this bill again and have decided not to present amendments. If amendments are proposed from the government side, we will consider them this afternoon. We have given full attention to all the declarations that we heard. I missed the last one, unfortunately, because I was unable to be here for the Minister of Justice. Those who were here briefed me and at this stage, I must say that I have no amendment to propose on Bill C-40.

Senator Joyal: Madam Chair, I would like to inform you that I would prefer to abstain on the clause-by-clause vote on that bill for two specific reasons. I have heard the witnesses. I was absent for part of the testimony of the Minister of Justice. I was occupied with other urgent business but was nevertheless able to read the proposal of the Minister of Justice.

I recognize that the list of witnesses that we have heard was comprehensive and was key to our understanding of the scope and impact of this bill. Nevertheless, I still have reservations about some aspects of the bill. Those reservations are linked to the question of Canada's unfortunate record in dealing with war criminals. Historians have written at length on that issue. I am not satisfied that this bill answers the fundamental implications of a system that will be much tighter and more effective to deal with that aspect of our reality. Moreover, there are aspects of the bill for which there are expert witnesses, whose names have been mentioned during the course of our exchange, but who were not available at the time. I recognize that the reason that they did not appear was not due to a lack of effort on the part of the chair. Nevertheless, the question they would have addressed has not been, to my mind — and I say this respectfully of my colleagues — answered in a satisfactory way. Therefore, at this stage I would prefer to abstain from voting on this bill clause by clause.

Senator Grafstein: I also intend to abstain. Let me give you my reasons. I am not ready for clause by clause, because we have a dichotomy between the government on the one hand and Amnesty International and the Criminal Lawyers' Association of Ontario on the other. At my request the department responded to the objections, and you were kind enough to allow me to take a look and have a copy of that yesterday. I spent last evening examining that document and I am still not convinced. I believe we should take another few days to examine this.

Yesterday, I attended a meeting of the Foreign Affairs Committee where we were dealing with the preclearance bill, and a very interesting parallel occurred in that committee. The government was satisfied with the bill, yet, at the urging of the committee we hastily called the Canadian Bar Association to respond. They came up in a very short time with a number of fundamental concerns. The government then decided to defer hearings for a few days, and spent the week discussing their objections with the Canadian Bar Association. They then came back with four serious and substantive amendments, which we approved. The committee did not accept all the objections of the Canadian Bar Association, but at least they talked to them and

Le sénateur Beaudoin: De notre côté, après avoir discuté à nouveau du projet de loi, nous avons décidé de ne pas présenter d'amendements. Si les représentants du gouvernement souhaitent en proposer, nous les étudierons cet après-midi. Nous avons écouté avec beaucoup d'attention tous les témoins qui ont fait des déclarations. Malheureusement, j'ai raté le dernier témoin. En effet, je n'ai pas pu assister à l'exposé de la ministre de la Justice. Mes collègues qui étaient là m'ont informé et à ce stade, je n'ai pas d'amendements à proposer au projet de loi C-40.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je tiens à vous informer que je préférerais m'abstenir de participer au vote article par article concernant ce projet de loi pour deux raisons. J'ai entendu les témoins. Je n'étais pas là moi non plus pour le témoignage de la ministre de la Justice car j'avais d'autres obligations urgentes. Cependant, j'ai pu lire sa déclaration.

Je conviens que la liste des témoins que nous avons entendus était exhaustive et que leur comparution nous a permis de cerner l'ampleur et l'incidence de la mesure. Néanmoins, j'ai tout de même des réserves au sujet de certains aspects du projet de loi. Ces réserves sont liées au piètre bilan du Canada dans le dossier des criminels de guerre. Les historiens ont beaucoup écrit à ce sujet. Je ne suis pas convaincu que le projet de loi jette les bases d'un système beaucoup plus rigoureux et efficace pour traiter de cette réalité. En outre, certains témoins experts, dont les noms ont été mentionnés au cours de nos échanges, n'étaient pas disponibles au moment de nos délibérations. Je concède que s'ils n'ont pas comparu, ce n'est pas à cause d'un manque d'efforts de la part de la présidence. Néanmoins, la question qu'ils auraient abordée n'a pas été réglée de façon satisfaisante à mon avis — ceci dit en toute déférence pour mes collègues. Par conséquent, pour l'instant, je préfère m'abstenir de voter sur le projet de loi dans le cadre de l'étude article par article.

Le sénateur Grafstein: J'ai aussi l'intention de m'abstenir. Voici pourquoi. Je ne suis pas prêt à passer à l'étude article par article car il y a une dichotomie entre la position du gouvernement d'une part et d'autre part, celle d'Amnesty International et de la Criminal Lawyers' Association of Ontario. À ma demande, les fonctionnaires du ministère ont répondu aux objections soulevées par ces deux témoins et vous avez eu l'obligeance de me permettre de prendre connaissance de cette réponse hier. J'ai passé la soirée à éplucher le document, et je ne suis toujours pas convaincu. À mon avis, nous devrions consacrer quelques jours supplémentaires à cet examen.

Hier, j'ai participé à une séance du comité des affaires étrangères au cours de laquelle nous nous sommes penchés sur le projet de loi sur le précontrôle, et un parallèle très intéressant a fait surface. Le gouvernement était satisfait du projet de loi; pourtant, à la demande du comité, l'Association du Barreau canadien a été appelée à répondre rapidement. Les représentants du Barreau ont exprimé dans un bref délai un certain nombre de préoccupations fondamentales. Le gouvernement a décidé de retarder les audiences de quelques jours et ses fonctionnaires ont discuté avec les représentants de l'ABC de leurs objections. Le gouvernement a ensuite soumis au comité quatre amendements de fond, que nous avons approuvés. Le comité n'a pas accepté toutes

dealt with those issues. I thought it would be appropriate for us to do the same thing. We could give the government further opportunity, unless there was some great national urgency to proceed with this bill, to sit down and discuss with Amnesty International and the Criminal Lawyers' Association and try to find common ground. In addition, we should hear from some practitioners. There was one outstanding practitioner, Edward Greenspan, who was unavailable because he was otherwise engaged in court matters, but he has undertaken to appear three weeks today, if in fact that was open to the committee. I would be very interested in hearing what he has to say. I spoke to him on the telephone, and one of his concerns, I believe, is substantive. I want the committee to have the opportunity to share those views, as well.

In addition, this is a new bill. It is a dramatic improvement on the current situation as it applies to extradition, not only between states, but with respect to international tribunals. However, today in the U.K., a very important landmark decision is about to come down dealing with the issue of extradition, and that is the case of Mr. Pinochet. It strikes me that perhaps we should take this important decision into account before we enter into clause by clause.

If the chair advises that these issues are not as important as the urgency to pass this bill, I will understand. However, I have not detected any public urgency in proceeding quickly other than the convenience of the committee.

Finally, Madam Chair, I want to echo what my colleague Senator Joyal said. Canada has an admittedly bad record, and we have heard it from three witnesses: Amnesty International, the Criminal Lawyers' Association and the minister. We have a terrible record when it comes to war criminals. This bill is meant to deal with that issue. Yet, we have a fundamental dichotomy between those experts on war criminals, both the Criminal Lawyers' Association and Amnesty International, on whether or not this bill will expedite, in an appropriate fashion, those cases. I have read the government's responses to those objections but I am not convinced. Under the circumstances, I would think that unless there is a pressing public need to proceed with this bill in the next few days, another week or two will not hinder the public interest. After all, we are here to give this bill a second, careful look. For the moment, I will follow my own conscience on this matter and abstain. If I had adequate time, which I have not because of commitments on other committees, I might have considered proposing amendments myself if I could come up with an appropriate set of recommendations that would satisfy my own concerns.

Let me conclude by mentioning one other fundamental policy issue that is at stake here. The minister made a very compelling and passionate argument about one provision of the bill, which she said gives her discretion, and that is in the extradition of criminals who come to Canada and are to be extradited to a state or nation that has the death penalty. In Canada we have debated that issue and concluded that in our humane society we do not

les objections de l'Association du Barreau canadien, mais à tout le moins, les fonctionnaires en ont discuté avec ses porte-parole et ont réglé ces problèmes. À moins qu'il faille de toute urgence adopter ce projet de loi, nous pourrions donner au gouvernement davantage de temps. Ainsi, ses fonctionnaires pourraient s'asseoir et discuter avec les représentants d'Amnesty International et de la Criminal Lawyers' Association pour essayer de trouver un terrain d'entente. En outre, nous devrions entendre certains praticiens. Il y en avait un, Edward Greenspan, qui n'était pas disponible parce qu'il était pris par une affaire judiciaire, mais il s'était engagé à comparaître d'ici trois semaines, si cela convenait au comité. Je lui ai parlé au téléphone et l'une de ses préoccupations m'apparaît substantielle. Je souhaite que le comité ait l'occasion de prendre connaissance de ses vues également.

Qui plus est, il s'agit d'un nouveau projet de loi qui représente une amélioration sensible par rapport à la situation actuelle en ce qui concerne l'extradition, non seulement entre États, mais aussi en ce qui concerne les tribunaux internationaux. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords doit rendre aujourd'hui une décision cruciale en matière d'extradition dans l'affaire Pinochet. Il me semble que nous devrions prendre en compte cet arrêt important avant de passer à l'étude article par article.

Si la présidence estime que ces questions doivent être subordonnées à l'urgence d'adopter le projet de loi, je comprendrai. Cependant, je n'ai pas senti qu'il y avait de motif urgent d'adopter le projet de loi rapidement, si ce n'est que cela convient au comité.

Enfin, madame la présidente, je veux me faire l'écho des propos de mon collègue, le sénateur Joyal. Il faut avouer que le Canada a une mauvaise feuille de route et nos trois témoins, Amnesty International, the Criminal Lawyers' Association et la ministre ne nous l'ont pas caché. Nous avons un bilan effroyable pour ce qui est de poursuivre les criminels de guerre. Or, cette mesure vise à régler ce problème. Pourtant, nous sommes en présence d'une dichotomie fondamentale entre ces experts du dossier des criminels de guerre et la Criminal Lawyers' Association et Amnesty International, quant à savoir si cette mesure permettra d'accélérer le règlement de tels cas. J'ai lu les réponses du gouvernement à leurs objections, mais je ne suis pas convaincu. Dans les circonstances, à moins que l'intérêt public exige que nous en terminions avec ce projet de loi d'ici les prochains jours, une semaine ou deux ne fera pas de différence. Après tout, notre rôle consiste à faire un examen attentif et réfléchi de la mesure. Pour l'instant, je vais suivre ce que me dicte ma conscience et m'abstenir. Si j'avais eu assez de temps, mais cela n'a pas été le cas en raison d'engagements envers d'autres comités, j'aurais envisagé de proposer des amendements moi-même. J'aurais tenté d'élaborer des recommandations afin de répondre à mes propres préoccupations.

En conclusion, permettez-moi de mentionner l'autre question de politique fondamentale qui est en jeu. La ministre a présenté des arguments passionnés et très convaincants au sujet d'une disposition du projet de loi qui lui confère un pouvoir discrétionnaire, notamment en ce qui a trait à l'extradition de criminels qui viennent au Canada et qui doivent être extradés vers un État ou un pays qui applique la peine capitale. Au Canada,

want to have a death penalty. Yet the minister indicated that she wants to retain that particular discretion. You will recall that the Criminal Lawyers' Association and Amnesty International believe that it should not be a discretionary matter but one of compulsion. The minister should not be able to extradite, notwithstanding the crime, if the penalty involves the death penalty. Now, she can do it on conditions and she can do it in a number of different ways. Yet, I am still not convinced. Having said all that, chair, I would hope that the committee might give some consideration to extending the hearings for a few more days. Failing that, I will abstain on clause by clause.

The Chairman: I should point out that the English House of Lords decided today that Mr. Pinochet can be extradited. They have reaffirmed their first decision.

Also, as to whether we have been pushing this bill through too quickly, this is now the fifth meeting on this bill. We have certainly approached a lot of witnesses and asked them to come before us. Most of them declined, I assume because they may have agreed with the bill or for other reasons.

Senator Bryden: With due respect to my colleagues, I would like to present the other case. We followed the normal procedure with this bill. The bill was introduced in the House. It was debated in principle at second reading with Senator Fraser leading it off and Senator Beaudoin replying. It was referred to this committee in the normal manner. There was no whip or anything of that nature. I have been on this committee for some time. We followed the process of hearing the officials, bringing the witnesses, inviting witnesses who were interested — including Amnesty International, the Criminal Lawyers' Association of Ontario, and the academic, Dean La Forest. The minister appeared and remained as long as we had questions to put to her. At this stage, when we are ready to go to clause-by-clause review, she directed her officials to do what Senator Grafstein and I agreed was a good idea. Her officials have provided a point-by-point rebuttal of the issues that were raised by Amnesty International and the Criminal Lawyers' Association.

I have had the opportunity to participate in all of the hearings — to hear the examination of the witnesses, to examine the witnesses myself and to listen to the commitment on all of their parts. In a number of the areas, on which I had some concern, there was no unanimity among witnesses. For example, there is the issue of the discretion of the death penalty being with the minister. Amnesty International said, no, it should be absolute, and the Criminal Lawyers' Association of Ontario agreed. The minister took the position that she needs to have the discretion. Dean La Forest said the same thing for very practical reasons.

It is always possible to improve a piece of legislation. The *Pinochet* case has now been removed as a reason but it would

après un débat sur la question, il a été décidé que dans une société axée sur la compassion, la peine capitale n'avait pas sa place. Pourtant, la ministre a dit qu'elle souhaitait conserver ce pouvoir discrétionnaire. Vous vous rappellerez que la Criminal Lawyers' Association et Amnesty International estiment que cela ne devrait pas faire l'objet de discrétion, mais d'une obligation. La ministre ne devrait pas pouvoir extraditer, si la peine capitale peut être appliquée. Je sais qu'elle ne peut le faire à certaines conditions et de diverses façons. Pourtant, je ne suis toujours pas convaincu. En résumé, madame la présidente, j'espère que le comité envisagera de prolonger ses audiences de quelques jours. S'il ne le fait pas, je m'abstiendrai à l'étape de l'étude article par article.

La présidente: Je signale que la Chambre des Lords britannique a décidé aujourd'hui que M. Pinochet pouvait être extradé. Elle a reconduit sa première décision.

Pour ce qui est de savoir si nous agissons précipitamment, nous en sommes maintenant à la cinquième séance sur la mesure. Chose certaine, nous avons présenté un grand nombre de témoins pour leur demander de comparaître. La plupart d'entre eux ont décliné notre invitation. Je suppose que c'est parce qu'ils étaient d'accord avec le projet de loi ou pour d'autres raisons.

Le sénateur Bryden: En toute déférence pour mes collègues, je voudrais présenter des arguments contraires. Nous avons suivi la procédure normale. Le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes. Le principe en a été débattu à l'étape de la deuxième lecture, le sénateur Fraser ayant donné le coup d'envoi et le sénateur Beaudoin, la réponse. Il a ensuite été renvoyé à notre comité selon les modalités habituelles. Il n'y a eu aucune intervention du whip ou quoi que ce soit du genre. Je siège au comité depuis un certain temps. Nous avons respecté le processus, c'est-à-dire que nous avons entendu des fonctionnaires, invité des témoins qui étaient intéressés — y compris Amnesty International, la Criminal Lawyers' Association of Ontario et, du milieu universitaire, la doyenne La Forest. La ministre a comparu et est restée aussi longtemps qu'il le fallait pour répondre à nos questions. À ce stade, alors que nous étions prêts à passer à l'étude article par article, elle a demandé à ses fonctionnaires de se plier à la requête du sénateur Grafstein, requête avec laquelle j'étais tout à fait d'accord. Ses fonctionnaires ont fourni une réplique point par point aux arguments soulevés par Amnesty International et la Criminal Lawyers' Association.

J'ai eu l'occasion de participer à toutes les séances, d'entendre les questions posées aux témoins, d'interroger les témoins moi-même et de prêter une oreille attentive à leurs diverses perspectives. Dans un certain nombre de domaines où j'avais des préoccupations, il n'y avait pas unanimité parmi les témoins, notamment en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre en matière de peine capitale. Amnesty International estime que l'interdiction d'extrader devrait être absolue et la Criminal Lawyers Association of Ontario était aussi de cet avis. Pour sa part, la ministre estime avoir besoin de ce pouvoir discrétionnaire. La doyenne La Forest s'est rangée de son côté pour des raisons très pratiques.

Il est toujours possible d'améliorer une mesure législative. L'affaire *Pinochet* n'est plus une raison d'attendre, mais il serait

always be better if we had knowledge of those events before making a final decision.

I take the point that there is no pressing urgency in the sense that there is an extradition that must be done or that is pending and can only work with this enactment. Virtually every witness indicated that this bill is a significant advance on the current situation, and where it is not, it is a codification of what we do have. Compromises were made throughout to balance the expeditious use of the surrender provision, which is recommended by some of the international tribunals, and what Amnesty International would prefer — the two-track process. This bill relies on the extradition process, albeit an expedited process. Some of my colleagues and myself are concerned about the evidentiary rules and the issues of jurisdiction. Our concern is whether the summary of the proceedings received, upon which the decision will be based, and the exercise of discretion may not be even too expeditious.

We could continue to hear witnesses. We would continue to hear competing interests. At some point, we would be able to make a more informed judgment. On the other hand, I think we have thoroughly examined this legislation. I find nothing in the legislation that would cause me to say that there is something sufficiently wrong, either in principle or in detail, that would cause us to delay. Further delay might make us feel more comfortable perhaps because we have exhausted all of the possibilities. The process we have gone through has really attempted, and to my satisfaction at least, has gone as far as we need to go in order to be able to pass this bill clause by clause.

I respect my two colleagues' positions. As we all know, there is the opportunity if time is available to propose amendments and to make a speech on third reading, as well. I put out my view for the committee's consideration.

Senator Pearson: I should like to support Senator Bryden. With respect for my colleagues, I have learned one thing over the four years that I have been here, and that is that the law is always in process. As Senator Beaudoin knows, we are about to go back to youth justice again. Like Senator Bryden, I have tried to listen hard and I can see some of the concerns. I do not feel uncomfortable enough not to go ahead now and see in practice whether some of the problems that we have been warned about emerge. We could then come back at it again. It was never written in stone.

Senator Fraser: In a sense, I will say more of the same, chair. I have profound respect for our two colleagues, both eminent lawyers, both parliamentarians with long years of experience — neither of which qualities I have. However, I have had to think about this bill for some time now because I am its sponsor. I have been thinking about it since last October. Like all of us, it took me some time to wrap my mind around this bill because it is a very complex and delicate attempt to mesh our law with the law of other countries with good judicial systems — not countries with foul judicial systems. We will not be sending people off to

toujours préférable de connaître l'issue des événements avant de prendre une décision finale.

J'estime qu'il n'y a pas urgence, en ce sens qu'il n'y pas d'extradition qui attende et qui puisse se faire uniquement si le projet de loi était adopté. Pratiquement tous les témoins ont dit que la mesure constituait un progrès sensible par rapport à la situation actuelle et quand ce n'est pas le cas, la mesure est une codification de ce que nous avons fait jusqu'ici. Au fil du temps, des compromis ont été réalisés afin d'équilibrer le recours rapide à l'arrêté d'extradition, recommandé par certains tribunaux internationaux, et la voie privilégiée par Amnesty International — le processus à deux volets. Le projet de loi repose sur le processus d'extradition, mais un processus accéléré. Certains de mes collègues et moi-même avons des préoccupations au sujet des règles de preuve et des questions de juridiction. Nous nous demandons si la procédure sommaire, sur laquelle se fondera la décision, et l'exercice de la discrétion ne déboucheront pas sur un processus trop expéditif.

Nous pourrions continuer d'entendre des témoins. Nous continuerions d'entendre des points de vue contradictoires. À un moment donné, nous serions en mesure de porter un jugement plus éclairé. Par ailleurs, je pense que nous avons examiné attentivement ce projet de loi. Je ne trouve rien dans la mesure qui cloche suffisamment, en principe ou en détail, pour justifier une prolongation de nos travaux. Cela nous permettrait de nous sentir plus à l'aise peut-être parce que nous aurions épuisé toutes les possibilités. Le processus que nous avons suivi nous a permis de faire un examen valable et, à mon avis, il est allé aussi loin qu'il le fallait pour nous permettre d'adopter le projet de loi article par article.

Je respecte la position de nos deux collègues. Comme nous le savons tous, il est possible, si le temps le permet, de proposer des amendements et de prononcer un discours à l'étape de la troisième lecture. Je soumets cette opinion à la considération du comité.

Le sénateur Pearson: J'appuie le sénateur Bryden. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, j'ai appris une chose depuis quatre ans que je siège ici, et c'est que la loi est en constante évolution. Comme le sénateur Beaudoin le sait, nous nous apprêtons à étudier de nouveau le système judiciaire applicable aux jeunes contrevenants. Tout comme le sénateur Bryden, j'ai écouté attentivement les témoins et je suis sensible à certaines de leurs préoccupations. Cela dit, je ne suis pas troublée au point de ne pas vouloir aller de l'avant maintenant. Je veux savoir si, dans la pratique, certains problèmes contre lesquels nous avons été mis en garde se concrétiseront. À ce moment-là, nous pourrions y revenir. La loi n'est jamais gravée dans la pierre.

Le sénateur Fraser: J'abonde dans le même sens, madame la présidente. J'ai énormément de respect pour nos collègues, deux deux avocats éminents et parlementaires expérimentés, deux qualités que je n'ai pas. Cependant, j'ai beaucoup réfléchi à cette mesure étant donné que c'est moi qui la pilote. J'y songe depuis octobre dernier. Comme nous tous, il m'a fallu un certain temps pour en comprendre les tenants et les aboutissants puisqu'il s'agit d'une mesure très complexe. En fait, c'est une tentative délicate pour harmoniser notre législation avec celle d'autres pays dotés d'excellents systèmes judiciaires. Il ne s'agit pas de pays dont les

dictatorships that lop off your head as soon as you cross the border. This bill is to deal with other fine countries, whose judicial systems we respect, but that have different rules. Therefore, we have to make some changes and introduce some concepts with which we have not been familiar in this country.

We have to make some practical compromises, as my colleagues have suggested. I have looked and read and listened and questioned. I have become satisfied that we are unlikely to be able to strike a better balance of all of the interests that compete justifiably and legitimately in the drafting of a piece of legislation like this.

Senator Beaudoin: Several days ago, I had the advantage of discussing this bill with two senators from Italy. As you know, they have abolished the death penalty. Their reaction was a bit different.

Of course, we may always improve. I usually do not object unless we are in an urgent situation. However, we have the discretion enshrined in this, and this is the reason we have decided to go ahead without any amendment at this stage. We are satisfied that it is probably the best decision at this time. If in the following months it is shown that this bill needs improvement we can always come back to it. In principle, I always favour the Charter of Rights. Nevertheless, I am impressed by the fact that there is a discretion. It is up to the Minister of Justice to use that discretion adequately. In Europe, it is much easier because those countries have abolished the death penalty. But in North America we are faced with that problem. Unfortunately, the death penalty exists in several American states. We are facing a really difficult situation and I am not totally satisfied. Will it be better for me to wait two or three weeks and to hear other witnesses? I am inclined to agree with Senator Bryden, at a certain time we have to say yes or no. Having discussed that with my colleagues, we have come to the conclusion that it is acceptable.

The Chairman: Then I would ask the committee members if they are prepared to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-40.

Senator Fraser: I would move that the committee dispense with clause by clause consideration of Bill C-40, the extradition act, and that Bill C-40 be reported to the Senate without amendment.

The Chairman: All those in favour?

Senator Grafstein: I am not sure about the procedure, but I want to note my abstention on the clause by clause and the report. I believe I am entitled to that. I had to stand up in the Senate the other day as opposed to calling for division since I was the only one abstaining to note it, separate and distinct from that. I hope that you will note in your report my abstention, and bring it to the attention of the Senate if it is mechanically possible to do so.

systèmes judiciaires laissent à désirer. Nous n'allons pas extraditer des citoyens vers des régimes dictatoriaux où ils risquent d'être décapités dès qu'ils franchiront la frontière. Le projet de loi vise à faciliter nos transactions avec d'autres pays honorables, dont nous respectons les systèmes judiciaires, mais qui ont des règles différentes. En conséquence, nous devons apporter certains changements et introduire des concepts qui sont nouveaux pour nous.

Nous avons dû faire des compromis pratiques, comme mes collègues l'ont signalé. J'ai beaucoup lu, j'ai écouté attentivement et j'ai posé énormément de questions. Je suis convaincue que nous ne pourrions guère trouver un meilleur équilibre entre toutes les parties qui, légitimement, s'intéressent à la rédaction d'une mesure législative comme celle-ci.

Le sénateur Beaudoin: Il y a quelques jours j'ai eu le privilège de discuter de ce projet de loi avec deux sénateurs d'Italie. Comme vous le savez, l'Italie a aboli la peine capitale. Leur réaction a été quelque peu différente.

Évidemment, il est toujours possible d'améliorer un projet de loi. D'habitude, je ne suis pas contre, sauf s'il s'agit d'une situation d'urgence. D'ailleurs, un pouvoir discrétionnaire a été prévu dans la mesure, et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'aller de l'avant sans proposer d'amendements. Nous sommes convaincus que c'est sans doute la meilleure décision à ce moment-ci. Si, dans les mois qui viennent, il s'avère que le projet de loi a besoin d'être amélioré, nous pourrions toujours y revenir. En principe, je favorise toujours la Charte des droits. Néanmoins, je suis impressionné par le fait que ce pouvoir discrétionnaire a été prévu. Il appartient au ministre de la Justice de s'en servir judicieusement. En Europe, c'est beaucoup plus facile puisque les pays en question ont aboli la peine capitale. En Amérique du Nord, nous sommes confrontés à ce problème. Malheureusement, la peine capitale existe dans plusieurs États américains. Nous faisons face à une situation très difficile, et je ne suis pas tout à fait satisfait. Serait-il préférable pour moi d'attendre deux ou trois semaines et d'entendre d'autres témoins? Je suis enclin à être d'accord avec le sénateur Bryden. À un moment donné, il faut dire oui ou non. Après avoir discuté de cela avec mes collègues, nous sommes arrivés à la conclusion que la mesure est acceptable.

La présidente: Dans ce cas, je demanderais aux membres du comité s'ils sont prêts à passer à l'étude article par article du projet de loi C-40.

Le sénateur Fraser: Je propose que le comité se dispense de l'étude article par article du projet de loi C-40, Loi sur l'extradition, et que le Sénat en fasse rapport sans amendements.

La présidente: Tous ceux qui sont en faveur?

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas trop certain de la procédure à suivre, mais je tiens à signaler mon abstention au sujet de l'étude article par article et du rapport. J'estime que c'est mon droit. L'autre jour, j'ai dû me lever au Sénat pour exprimer mon abstention au lieu de demander un vote puisque j'étais j'étais la seule personne qui souhaitait s'abstenir. Je voulais que mon abstention soit prise en compte séparément, en marge d'un vote.

The Chairman: I have just been told by the clerk that, procedurally, the report is the report of the majority of the committee. It is the majority report and so your abstention shows in the minutes of the committee but is not reported in the Senate. I believe that this is the normal procedure when a committee reports.

Senator Beaudoin: When I was chair of this committee I had that big problem twice and I will remember it all my life. There was especially a problem with the gun control bill. You are probably right, legally speaking. An abstention is an abstention. I do not see anything wrong in reporting that a majority of the committee was for it and there were two abstentions. This is exactly what we do when we sit in the full Senate and we are an emanation of the Senate here. We are the Senate but as an emanation. I have no hesitation in saying that this bill is adopted by five or six, with two abstentions. I do not see any problem with that. If someone raises the point on a point of order, I think I will fight for those who would abstain. They have the right to abstain. They have it in the Senate, why not here?

The Chairman: That is quite right, Senator Beaudoin. We do have the right to abstain whenever one wishes and in a standing vote in the Senate the abstentions are remarked. If it is the wish of the committee I will certainly report abstentions and I see heads nodding around the table, so I will do so.

Senator Joyal: Madam Chairman, please add my name to that.

The Chairman: We will have the vote first, and then I will report on the number of abstentions.

Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Fraser that Bill C-40 be reported to the Senate without amendment.

All those in favour?

All those opposed?

Abstentions? There are two. That will be noted.

Honourable senators, I declare the motion carried.

For the benefit of our television audience, we have now completed the clause-by-clause consideration of Bill C-40. We will take this bill to the floor of the Senate, where I will report that the bill has carried in committee, with two abstentions.

Honourable senators, everyone should have the two budget documents in front of them. The one entitled "Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs" is the draft budget proposed for this year. If you go to the last page, you will see that the grand total we are proposing for this year is \$36,660. In comparison, the total that we requested last year was \$35,400. You will notice that we spent only \$6,400 of it. We are a bargain.

J'espère que vous noterez mon abstention dans votre rapport et que vous la porterez à l'attention du Sénat s'il est possible de le faire en pratique.

La présidente: Le greffier vient de m'aviser que sur le plan de la procédure, le rapport est le rapport de la majorité des membres du comité. Il s'agit donc d'un rapport majoritaire et votre abstention figure dans le procès-verbal des délibérations du comité, mais elle n'est pas rapportée au Sénat. Je pense que c'est la façon normale de procéder lorsqu'un comité fait rapport.

Le sénateur Beaudoin: Parce que j'étais président du comité, j'ai fait face à un grave problème à deux reprises, et je m'en souviendrai toute ma vie. L'un de ces problèmes concernait particulièrement le projet de loi sur le contrôle des armes à feu. Vous avez sans doute raison, sur le plan juridique. Une abstention est une abstention. Je ne vois rien de répréhensible à rapporter que la majorité des membres du comité était en faveur et qu'il y a eu deux abstentions. C'est exactement ce que nous faisons lorsque nous siégeons au Sénat, et nous sommes une émanation du Sénat. Le comité est une créature du Sénat. Je ne m'oppose absolument pas à ce qu'on dise que le projet de loi a été adopté par cinq ou six sénateurs, et qu'il y a eu deux abstentions. Cela ne me dérange absolument pas. Si quelqu'un invoque le Règlement, je pense que je prendrai la défense des personnes qui se sont abstenues. Elles ont le droit de s'abstenir. Ce droit, elles peuvent l'exercer au Sénat, alors pourquoi pas ici?

La présidente: C'est tout à fait juste, sénateur Beaudoin. Nous avons le droit de nous abstenir à notre guise et, à l'occasion d'un vote par assis et debout au Sénat, les abstentions sont notées. Si le comité le souhaite, je ferai rapport des abstentions. Comme je vois que les sénateurs opinent du chef, j'agirai de cette façon.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, veuillez ajouter mon nom.

La présidente: Nous allons d'abord passer au vote et ensuite, je prendrai note du nombre d'abstentions.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Il est proposé que le sénateur Fraser fasse rapport du projet de loi C-40 au Sénat sans amendements.

Tous ceux qui sont en faveur?

Tous ceux qui sont contre?

Des abstentions? Il y en a deux. Cela sera noté.

Honorables sénateurs, je déclare la motion adoptée.

Pour la gouverne de notre auditoire à la télévision, nous venons de terminer l'étude article par article du projet de loi C-40. Nous allons faire rapport de ce projet de loi au Sénat. Il sera précisé que le projet de loi a été adopté au comité, avec deux abstentions.

Honorables sénateurs, vous devriez tous avoir deux documents concernant le budget. Le premier s'intitule «comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles». Il s'agit d'une ébauche de budget pour cette année. À la dernière page, vous constaterez que le grand total que nous demandons cette année est 36 660 \$. En comparaison, le total réclamé l'an dernier était 35 400 \$. Vous remarquerez que nous n'en avons dépensé que 6 400 \$. Nous

This committee is, I might say, the cheapest committee in the Senate.

Senator Beaudoin: This committee is a masterpiece. We do all the work and cost nothing.

The Chairman: Senator Grafstein assures me that he does not object to anything whatsoever in this budget. He quite approves of it all. We could go through it for comparison. For information only, the second, third and fourth pages are the comparisons from year to year. We have gone up this year from \$35,400 to \$36,600. You can see that the only increases are on that first page, under the first item, professional services — communications. Last year we budgeted for \$3,500. We spent every bit of that. It is fairly expensive and we thought we should increase that budget.

Under item three, membership and registration fees, fees are up this year. We are increasing the budget from \$1,400 to \$1,600. Other than that, this year's budget is identical to the last.

Senator Bryden: One of the reasons for the increase is under membership and registration fees. There is a significant conference, which will take place in Ottawa. It would be useful for some of our staff and those people who assist us greatly. If some senators wish, we could pay it out of our own budgets. It would not require any travel. It is a wonderful opportunity because the mountain has come to us to give our staff the opportunity to participate.

Senator Beaudoin: What is the conference?

The Chairman: It is "Guiding the Rule of Law into the 21st Century." It will take place at the University of Ottawa on April 16 and 17. I believe we should send two of our staff. I intend to go myself and I am paying for it out of my office budget. I believe the committee should pay for the staff to go.

Senator Joyal: Who is hosting the conference?

The Chairman: It is hosted by the Institute for Research on Public Policy in association with the Political Law Development Initiative and the Centre on Governance at the University of Ottawa. I will keep this here for anyone who is interested in attending.

Senator Beaudoin: I am 100 per cent in favour of that. You raise a very interesting point. We have in Canada, from time to time, very important law conferences. It would not be unreasonable to participate in those conferences. Of course, we could pay for it from our own discretionary budget. We could use our points for the travelling costs. We should discuss this conference. This committee is very efficient and we have a very small budget, as it should be.

I am in favour of attending those conferences probably because I was an academic. A few thousand dollars is nothing for the benefit we may receive.

The Chairman: I agree with you.

représentons une bonne affaire. Je peux vous dire que notre comité est celui qui coûte le moins cher au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Notre comité est génial. Nous abattons beaucoup de besogne, et cela ne coûte rien.

La présidente: Le sénateur Grafstein m'a donné l'assurance qu'il n'a pas d'objections à la teneur du budget. Il est en faveur. Nous pourrions faire une comparaison. À titre d'information seulement, les deuxième, troisième et quatrième pages comportent des comparaisons d'une année à l'autre. Cette année, nous sommes passés de 35 400 \$ à 36 600 \$. On peut voir que les seules augmentations figurent à la page un, sous le premier poste, services professionnels — experts-conseils en communications. L'année dernière, nous avions prévu 3 500 \$ à ce titre. Nous avons tout dépensé. Ce sont des services assez coûteux et nous avons jugé bon d'augmenter cette somme pour le budget de cette année.

Au point 3, les frais d'inscription aux congrès/conférences ont augmenté cette année. En effet, le budget est passé de 1 400 \$ à 1 600 \$. Le reste du budget est identique à celui du dernier exercice.

Le sénateur Bryden: Une des raisons pour lesquelles les frais d'inscription augmentent, c'est qu'une importante conférence est prévue à Ottawa. Il serait utile que certains membres de notre personnel et d'autres qui nous aident beaucoup y assistent. Si certains sénateurs le souhaitent, nous pourrions imputer le coût sur nos propres budgets. Il n'y aurait pas de déplacements à payer. C'est l'occasion rêvée de faire participer notre personnel, puisque la montagne vient à nous.

Le sénateur Beaudoin: Quel est le sujet de cette conférence?

La présidente: La conférence portera sur l'orientation à donner à la règle du droit pour le XXI^e siècle. Elle aura lieu à l'Université d'Ottawa, les 16 et 17 avril. Selon moi, il faudrait y envoyer nos employés. J'ai moi-même l'intention d'y assister et j'utiliserai les fonds du budget alloué à mon bureau pour payer les frais d'inscription. Il faudrait que le comité paie les frais des employés.

Le sénateur Joyal: Qui est l'hôte de la conférence?

La présidente: L'hôte est l'Institut de recherche en politiques publiques, en association avec le Political Development Initiative et le Centre on Governance de l'Université d'Ottawa. Je vais laisser la documentation ici pour ceux que cela pourrait intéresser.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait en faveur de cette idée. Vous soulevez-là un point extrêmement intéressant. Il se donne parfois au Canada de très importantes conférences en matière de droit. Il ne serait pas déraisonnable d'y participer. Bien sûr, nous pourrions utiliser notre budget discrétionnaire à cette fin. Nous pourrions utiliser nos points de voyage pour couvrir les frais de déplacement. Il faudrait en discuter. Le comité est très efficace, et nous disposons d'un très faible budget, comme cela se doit.

Je suis en faveur de l'idée d'assister à cette conférence probablement parce que je fais partie du milieu universitaire. Quelques milliers de dollars ne représentent pas un gros montant quand on connaît les avantages qu'on peut en tirer.

La présidente: Je suis d'accord avec vous.

Senator Bryden: I think it would be helpful if the staff of the committee becomes aware of conferences and times and so on that are coming up. It would be useful, no matter whose budget it comes from.

The Chairman: Yes, and it would help keep the committee informed that these conferences are happening.

Senator Beaudoin: We have the Canadian Bar Association here as experts and they are excellent. They have a meeting every year. I do not remember any meeting of the bar in the last 20 years that did not deal with human rights or subjects like that.

The Chairman: I quite agree. Are there any other questions? As I said, everything else is exactly the same as last year, except for those two items. We are reducing the amount of money that we are spending on meals because we did not spend it anyway. We did not have time to eat the meals that we did order in.

Do I have a motion? In that case, if we are all agreed, would someone please move that the following budget be submitted to Internal Economy for approval?

Senator Moore: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Moore and seconded by Senator Beaudoin. I shall go and fight our battles in front of the Finance Committee or the Finance Subcommittee of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Senator Pearson: May I ask you a question about the Criminal Code? Do you buy the most updated version on a regular basis out of this budget?

The Chairman: We talked about the purchase of books and periodicals because every senator who was on the committee six months ago received a copy of the most recent version of the Criminal Code. This year, the Steering Committee is suggesting that instead of buying the bound editions, we buy two copies of the loose-leaf edition, which is in both English and French. That edition will be here in the committee room all the time for members of the committee to look at or in the clerk's office for members of the committee to examine. This edition is constantly updated and upgraded so that we will be up to date. It is quite an expensive book, so we thought that we would need just two.

Senator Bryden: It is about \$800 for the loose-leaf edition, and that is in perpetuity.

The Chairman: Yes, and you receive all the upgrades as they come in.

Senator Bryden: That is included in the price, as I understand it.

Senator Beaudoin: I agree entirely with that because half of our business deals with the Criminal Code. We should have the loose-leaf edition of the Charter of Rights, also.

Le sénateur Bryden: Il serait utile selon moi que les employés du comité prennent connaissance des conférences à venir et de leurs dates, quelle que soit la source des fonds pour payer les frais d'inscription.

La présidente: Effectivement. De plus, cela aiderait à tenir le comité au courant de la tenue de ces conférences.

Le sénateur Beaudoin: L'Association du Barreau canadien qui a d'excellents experts tient une assemblée chaque année. Je ne me souviens pas d'une assemblée du Barreau, au cours des 20 dernières années, qui n'ait pas traité des droits de la personne ou de sujets connexes.

La présidente: Je suis entièrement d'accord. Y a-t-il d'autres questions? Comme je l'ai dit, le budget est absolument identique à celui du dernier exercice, exception faite de ces deux points. Nous réduisons le montant consacré aux repas parce que nous ne l'avons pas dépensé de toute façon. Nous n'avons pas eu le temps de manger les repas que nous avons commandés.

Quelqu'un fait-il une motion? Si nous sommes tous d'accord, quelqu'un pourrait-il avoir la gentillesse de proposer que le budget que voici soit soumis à l'approbation du comité de la régie interne?

Le sénateur Moore: Je fais une proposition à cet effet.

La présidente: Le sénateur Moore fait la proposition, appuyé par le sénateur Beaudoin. J'irai défendre notre budget devant le comité des finances ou le sous-comité des finances du comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le sénateur Pearson: Puis-je vous poser une question au sujet du Code criminel? Vous servez-vous de ce budget pour acheter périodiquement une version mise à jour?

La présidente: Il a été question de l'achat de livres et de périodiques, parce que chaque sénateur qui faisait partie du comité il y a six mois a reçu un exemplaire de la dernière version du Code criminel. Cette année, le comité directeur propose que, plutôt que d'acheter les éditions reliées, nous achetions deux exemplaires de l'édition à feuillets mobiles qui comprend la version anglaise et la version française. Cette édition sera conservée ici, dans la salle du comité, pour que les membres puissent la consulter ou encore dans le bureau du greffier. Cette édition est constamment revue et corrigée, de sorte que nous en aurons constamment une version à jour. L'ouvrage coûte très cher. Nous avons donc jugé que deux exemplaires suffisaient.

Le sénateur Bryden: L'édition à feuillets mobiles coûte en tout et pour tout 800 \$ environ.

La présidente: Effectivement. De plus, vous recevez toutes les mises à jour.

Le sénateur Bryden: Ces mises à jour sont incluses dans le prix, si j'ai bien compris.

Le sénateur Beaudoin: Je suis entièrement d'accord avec cette idée, car la moitié de nos travaux porte sur le Code criminel. Il faudrait aussi que nous ayons une édition à feuillets mobiles de la Charte des droits.

The Chairman: We have the Charter of Rights, which is just one page, but we could have the loose-leaf edition of the Constitution Acts, if that is what you mean.

Senator Beaudoin: No, that costs only \$10, but we have many cases a year on the Canadian Charter of Rights. I think that we should have perhaps one or two loose-leaf copies in your office.

The Chairman: I believe that you are quite right. We probably should have that. Our budget is increasing here by an unknown amount. We have an amount in here of \$1,000 for miscellaneous, so we can leave the amount as it is and pass the budget as it stands and we are still covered if we want to be able to do that. I think it is quite a reasonable suggestion.

Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, I declare the motion carried. I will take it to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The committee adjourned.

La présidente: Nous avons la Charte des droits, qui est un document d'une seule page. Toutefois, nous pourrions nous procurer l'édition à feuillets mobiles des lois constitutionnelles, si c'est ce dont vous parlez.

Le sénateur Beaudoin: Non. Ce document ne coûte que 10 \$. Par contre, nous examinons chaque année plusieurs questions qui intéressent la Charte canadienne des droits. Il faudrait en avoir un ou deux exemplaires à feuillets mobiles dans votre bureau.

La présidente: Je crois que vous avez tout à fait raison. Il le faudrait probablement. Notre budget augmente d'un montant que nous ignorons encore. Un poste de 1 000 \$ est prévu pour les frais divers. Nous pouvons donc conserver ce montant intact et adopter le budget tel quel. Il nous permettrait d'acheter cette édition si nous le souhaitons. Votre suggestion est tout à fait raisonnable.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare la motion adoptée. J'en ferai rapport au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 14, 1999

Thursday, April 15, 1999

Le mercredi 14 avril 1999

Le jeudi 15 avril 1999

Issue No. 65

Fascicule n° 65

First and second meetings on:

Proposals to correct certain anomalies,
inconsistencies and errors and to deal with other
matters of a non-controversial and uncomplicated
nature in the Statutes of Canada and to repeal certain
Acts that have ceased to have effect

Première et deuxième réunions concernant:

Propositions visant à corriger des anomalies,
contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du
Canada et à y apporter d'autres modifications
mineures et non controversables ainsi qu'à abroger
certaines lois ayant cessé d'avoir effet

WITNESSES:
(See back page)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Eyton	Pearson
Fraser	Pépin
Grafstein	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*April 14, 1999*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*April 14, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Eyton	Pearson
Fraser	Pépin
Grafstein	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 14 avril 1999*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 14 avril 1999*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 5, 1998:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Grafstein:

That the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect", tabled in the Senate on November 5, 1998, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 5 novembre 1998:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Grafstein,

Que le document intitulé « Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet », déposé au Sénat le 5 novembre 1998, soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 14, 1999

(74)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:44 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Milne, Moore and Pearson (5).

In attendance: Molly Dunsmuir and Luc Gagné, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 5, 1998, the committee commenced its consideration of Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section;

Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Legislative Section;

Vincent Kooiman, Legislative Counsel, Regulations Section;

Andrée Dionne, Senior Counsel, Legislative Section;

Michael Richard, Senior General Counsel, Property Law Section;

Jeff Richstone, Senior Counsel (Canadian Heritage).

From the National Energy Board:

Peter Noonan, Counsel, Legislative Matters.

The Chair made an opening statement.

Don Macpherson, Hélène Rodrigue, Vincent Kooiman and Andrée Dionne each made a statement.

The witnesses agreed to submit, in writing, the additional amendments to the Proposals brought to the attention of the Committee at today's meeting.

Don Macpherson and Hélène Rodrigue answered questions.

Michael Richard made a statement and answered questions.

Jeff Richstone made a statement and answered questions.

Peter Noonan made a statement and answered questions.

It was agreed — That the committee meet, *in camera*, on Thursday, April 15, 1999 to discuss a draft report.

At 5:54 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 14 avril 1999

(74)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 44, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Milne, Moore et Pearson (5).

Également présents: Molly Dunsmuir et Luc Gagné, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 novembre 1998, le comité entame son examen des Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la législation;

Hélène Rodrigue, conseillère législative, Section de la législation;

Vincent Kooiman, conseiller législatif, Section de la réglementation;

Andrée Dionne, avocate-conseil, Section de la législation;

Michael Richard, avocat général principal, Section du droit immobilier;

Jeff Richstone, avocat-conseil (Patrimoine canadien).

De l'Office national de l'énergie:

Peter Noonan, conseiller, Affaires législatives.

La présidente fait une déclaration.

Don Macpherson, Hélène Rodrigue, Vincent Kooiman et Andrée Dionne font chacun un exposé.

Les témoins acceptent de présenter, par écrit, les autres amendements ou propositions portées à l'attention du comité durant la séance d'aujourd'hui.

Don Macpherson et Hélène Rodrigue répondent aux questions.

Michael Richard fait un exposé, puis répond aux questions.

Jeff Richstone fait un exposé, puis répond aux questions.

Peter Noonan fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — QUE le comité siégera à huis clos le jeudi 15 avril 1999 afin d'examiner une ébauche de rapport.

À 17 h 54, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, April 15, 1999
(75)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 257, East Block, at 11:10 a.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafstein, Milne, Moore and Pearson (7).

In attendance: Molly Dunsmuir and Luc Gagné, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 5, 1998, the committee continued its consideration of Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect.

The Chair made an opening statement.

The committee proceeded to the consideration of a draft report.

It was agreed — That any decision of the committee with respect to the Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect, be included in the printed Minutes of Proceedings of this day.

It was agreed — That the Chair send a letter to the Co-Chairs of the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations regarding the proposal of the National Energy Board to amend section 112 of the National Energy Board Act (clause 182 of the Proposals).

It was agreed — That if the reply to the letter indicates that there is no objection to the amendment or to the use of the Miscellaneous Statutes Law Amendment Program to make it, the Steering Committee be empowered to report the Proposals to the Senate, including the changes tabled with the committee by the Department of Justice (*Exhibit number 5900 L1 SS4 65 "1"*).

It was agreed — That the amendments tabled by the Department of Justice be appended to the report.

It was agreed — That should the reply indicate an objection to the National Energy Board amendment or to the use of the MSLA Program to make it, a further *in camera* meeting of the committee be called to discuss the draft report.

The committee agreed to the outline of the remainder of the report as presented by the staff.

OTTAWA, le jeudi 15 avril 1999
(75)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 10, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Grafstein, Milne, Moore et Pearson (7).

Également présents: Molly Dunsmuir et Luc Gagné, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 novembre 1998, le comité poursuit son examen des Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet.

La présidente fait une déclaration.

Le comité examine une ébauche de rapport.

Il est entendu — Que toute décision prise par le comité au sujet des Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada ou à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet sera incluse dans le procès-verbal imprimé d'aujourd'hui.

Il est entendu — Que la présidence enverra une lettre aux coprésidents du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation concernant la proposition de l'Office national de l'énergie visant à modifier l'article 112 de la Loi sur l'Office national de l'énergie (article 182 des propositions).

Il est entendu — Que si les coprésidents répondent qu'ils ne sont pas opposés à la modification ou au recours au programme de correction des lois pour le faire, le comité directeur sera habilité à faire rapport des propositions au Sénat, y compris les modifications qui ont été déposées auprès du comité par le ministère de la Justice (*pièce 5900 L1 SS4 65 «1»*).

Il est entendu — Que les modifications déposées par le ministère de la Justice figureront en annexe du rapport.

Il est entendu — Que si la réponse est défavorable à la modification proposée par l'Office national de l'énergie ou au recours au programme de correction des lois, le comité se réunira à nouveau à huis clos pour discuter de l'ébauche de rapport.

Le comité approuve les grandes lignes du reste du rapport présentées par le personnel.

At 11:42 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 42, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 14, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:44 p.m. to give consideration to Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum.

As the matters we shall be addressing today may be legally described as uncomplicated, I shall leave them completely in the hands of the witnesses to uncomplicate for us.

Please proceed.

Mr. Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section, Department of Justice: Honourable senators, I shall make some opening remarks about the background of the uncomplicated program and the series of housekeeping amendments that you have before you. As well, I shall address the criteria by which we are to judge how uncomplicated and uncontroversial they are. Finally, I shall speak about the procedure that has brought these proposals before you and about the procedure of the Miscellaneous Statute Law Amendment Program.

After I have made my introductory remarks, Hélène Rodrigue will bring you up to date on a package of amendments to the proposals before you which we have submitted as a result of other legislation that has moved through the House since the proposals were tabled in November 1998.

We shall then pass the floor to Vincent Kooiman and Andrée Dionne who will explain what the second part of the MSLAP, the Miscellaneous Statute Law Amendment Program, is all about. Basically, it updates the pre-revision references to the Income Tax Act and is a continuation of the work of the Statute Revision Commission.

As well, we have several witnesses who will speak to individual proposals that the research staff of the Library of Parliament has been good enough to identify as potentially controversial, although they were silent as to how complicated they were.

The MSLAP was born in 1975 as a law reform initiative. It was introduced by Otto Lang as a new vehicle to allow housekeeping of the statutes. Even then, the legislative agenda was very congested, which made it difficult to make minor changes or to correct everyday errors that occur in the statutes. Therefore, that program was established to make those changes without taking up too much of the time of either house.

On page 1a of the proposals, honourable senators will find some background notes on the program. This is the ninth set of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 44 pour faire l'étude des Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorable sénateur, la séance est ouverte.

Étant donné que sur le plan juridique, les questions que nous aborderons aujourd'hui sont jugées simples, je laisse aux témoins le soin de les rendre simples pour nous.

Vous avez la parole.

M. Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, je ferai quelques remarques préliminaires afin de mettre en contexte le programme de correction des lois et la série d'amendements administratifs fort simples dont vous êtes saisis. En outre, je parlerai des critères qui nous permettent de déterminer qu'une question est simple et non controversable. Enfin, j'expliquerai la procédure qui a permis que ces propositions vous soient présentées ainsi que la procédure du programme de correction des lois.

Après ce préambule, Hélène Rodrigue vous informera au sujet d'une série d'amendements aux propositions dont vous êtes saisis et que nous avons soumis à la suite de l'adoption par la Chambre d'autres mesures législatives depuis leur dépôt en novembre 1998.

Nous allons ensuite céder la parole à Vincent Kooiman et Andrée Dionne, qui vous expliqueront la deuxième partie du programme de correction des lois. Essentiellement, ce programme vise à mettre à jour les références avant la révision de la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui s'inscrit dans la poursuite des travaux de la Commission de révision des lois.

En outre, plusieurs témoins prendront la parole au sujet de propositions précises que l'équipe de recherche de la Bibliothèque du Parlement a eu l'obligeance de nous signaler comme étant potentiellement controversables sans pour autant dire à quel point elles étaient compliquées.

Le programme de correction des lois a vu le jour en 1975 dans le contexte de la réforme du droit. C'est le ministre Otto Lang qui a institué ce nouveau véhicule permettant d'apporter des modifications mineures aux lois. Même à cette époque, le calendrier législatif était très chargé, d'où la difficulté d'apporter des changements mineurs ou de corriger des erreurs qui se retrouvent tous les jours dans les lois. Par conséquent, ce programme a été créé afin de faciliter ces changements sans prendre trop de temps de l'une ou l'autre chambre.

A la page 1a des Propositions, les honorables sénateurs trouveront des notes détaillées sur le programme. Il s'agit de la

Miscellaneous Statute Law Amendment proposals that has been considered by committees of either house.

In the middle of the page are the criteria used to determine which changes can be part of this extraordinary procedure. The suggested amendment first must not be controversial. It must not involve the spending of public funds. The amendment must not prejudicially affect the rights of persons and the amendment must not create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.

The question of whether or not an amendment is controversial is really the main criterion of the program; the other criteria were developed subsequently. When former minister Lang introduced the program in his second-reading speech, he spoke about the main criterion for assessing proposals, that is, that they be non-controversial. He said that the determination of that criterion would not be difficult to establish and that a proposal would become controversial as soon as one of the parties expressed opposition to it.

Senators, we can assure you that if there is any substantive objection to a proposal in this package by this committee or the committee of the other place, that proposal will immediately be withdrawn and will not form part of the proposals that will go forward — hopefully in a bill — after the committees have done their work.

As to the procedure and the proposals in front of you, anyone can propose that a correction of an error in a statute be made. Most of these proposals have come from federal departments and agencies, although some have been submitted by private citizens and some even by publishers of the statutes. When the proposals came from government agencies, we asked that their legal services lawyers review the proposals against the program criteria before they submitted them to the legislation section.

In the summers of 1997 and 1998, the drafters got to work, drafted the proposals and prepared the package. We distributed the work among all the drafters. The drafters would take the files assigned to them, immediately assess the proposals against the program criteria and reject those that they felt did not meet the criteria.

Finally, the legislation section set up an internal review. Each drafter brought the proposals in front of a committee of the legislation section. Again, we assessed them and challenged them against the program criteria, retaining only those that we thought were acceptable.

The majority of the proposals that were made have fallen out on the threshing room floor and were not found to be acceptable under the criteria. These are the proposals that have been determined by the Department of Justice to be within the program criteria.

In any package, some proposals are more borderline than others under the criteria. The Library of Parliament has done an excellent job in bringing all of those to your attention in a research report

neuvième série de propositions en vue d'une loi corrective soumise à l'examen des comités de l'une ou l'autre chambre.

Les critères servant à déterminer quels changements peuvent être assujettis à cette procédure extraordinaire figurent au milieu de la page. Tout d'abord, l'amendement proposé ne doit pas être controversable. Il ne doit pas comporter de dépenses de fonds publics. L'amendement ne doit pas non plus porter atteinte aux droits de la personne et ne pas créer d'infraction ni assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

Le caractère controversable de l'amendement est le principal critère du programme, les autres ayant été élaborés subséquemment. Lorsque l'ex-ministre Lang a présenté le programme, dans son discours à l'étape de la deuxième lecture, il a insisté sur le fait que le principal critère d'évaluation des propositions serait le caractère non controversable. Selon lui, il ne devait pas être difficile de prendre une décision à l'égard de ce critère, une proposition devenant controversable dès que l'une ou l'autre des parties exprimait une opposition.

Sénateurs, nous pouvons vous assurer que toute objection de fond à une proposition faisant partie de cet ensemble de propositions, exprimée par votre comité ou par le comité de l'autre endroit, se traduira par le retrait immédiat de cette proposition. Cette dernière ne fera plus partie de l'ensemble des propositions qui seront soumises — sous forme de projet de loi, espérons-le — une fois que les comités auront terminé leur travail.

Pour ce qui est de la procédure concernant les propositions à l'étude, quiconque peut proposer la correction d'une erreur dans une loi. La plupart de ces propositions émanent des ministères et agences du gouvernement fédéral, bien qu'il soit arrivé que certaines soient soumises par des particuliers ou même par les éditeurs des lois. Lorsque les propositions émanent d'agences gouvernementales, nous demandons aux avocats de leur service du contentieux de les examiner au regard des critères du programme avant de les soumettre à la section de la législation.

Au cours des étés de 1997 et de 1998, les rédacteurs se sont mis au travail, ont rédigé les propositions et préparé la trousse. Nous avons réparti le travail entre tous les rédacteurs. Ces derniers ont pris connaissance des dossiers qui leur avaient été assignés et ont immédiatement évalué les propositions au regard des critères du programme et rejeté celles qui, selon eux, ne les respectaient pas.

Enfin, la section de la législation a procédé à un examen interne. Chaque rédacteur devait soumettre les propositions à un comité de la section de la législation. Encore une fois, les propositions ont été évaluées et comparées aux critères du programme. Seules celles qui ont été jugées acceptables ont été retenues.

La majorité des propositions présentées a été passée à la déchiqueteuse, n'ayant pas été jugées acceptables aux termes des critères. Vous avez en main les propositions qui, d'après le ministère de la Justice, respectent les critères du programme.

Comme dans toute trousse, certaines propositions sont plus limites que d'autres pour ce qui est de la conformité aux critères. Les chercheurs de la Bibliothèque du Parlement ont fait de

that they shared with us identifying a number of proposals as potentially controversial.

We have asked witnesses to speak to the proposals we thought were the most controversial. We have three witnesses who will speak to particular proposals. Mr. Jeff Richstone will speak to a couple of Copyright Act amendments. Mr. Michael Richard will talk about Federal Real Property Act amendments. We have a guest from Alberta, Mr. Peter Noonan, who will answer questions about the proposals to amend the National Energy Board Act.

Honourable senators, your work is the most important part of the Miscellaneous Statute Law Amendment Program. It is to ensure that these proposals can be approved and introduced into Parliament. Generally, when they are introduced, they are read three times without debate and passed. This is effectively the real stage of the MSLAP, where we will be accepting proposals. Any that are rejected, of course, will not form part of the package.

Ms Hélène Rodrigue will explain to you the package of amendments since November 5, 1998, that we have put in your hands.

[Translation]

Ms Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Legislative Section, Department of Justice: I would like to comment briefly on the proposed amendments to the bill, in light of the tabling of certain bills in the House since we first brought in our own proposals on November 5, 1998.

We have forwarded to the committee a letter containing in table format a list of the proposals in question. Part one lists the proposals to be withdrawn, while part two lists those proposals to be amended or added by motion. I will come back to this a little later.

Regarding the proposals to be withdrawn, three reasons for withdrawing the proposed amendment are given in the column on the right, one being that the amendment has already been made by provisions in other pieces of legislation.

This is true, for instance, of clause 15, by virtue of the tabling of Bill C-67, of clause 17, which would have amended a provision of the Bank Act, and of clauses 34, 69, 114, 123, 158 and 236. A number of other provisions will also be withdrawn because the client-departments have so requested it. This is true of clauses 26 through 32, proposed amendments to the Boards of Trade Act. Also to be withdrawn are clauses 46 to 49, amendments to the Canadian Environmental Assessment Act, along with clause 192 which amended the Plant Breeders' Rights Act.

Also listed among the proposals to be withdrawn on page 2 are clauses 270 and 271 which are conditional amendments. We are asking that these be withdrawn because the condition on which the amendments were based has already taken place.

l'excellent travail. Ils ont porté à votre attention, dans un rapport de recherche qu'ils nous ont communiqué, un certain nombre de propositions qu'ils jugent potentiellement controversables.

Nous avons demandé à des témoins de prendre la parole au sujet des propositions qui nous semblaient les plus controversables. Trois témoins discuteront de ces propositions particulières. M. Jeff Richstone parlera de deux amendements à la Loi sur le droit d'auteur. M. Michael Richard abordera des amendements à la Loi sur les immeubles fédéraux. Nous avons également un invité de l'Alberta, M. Peter Noonan, qui répondra aux questions au sujet des propositions visant à modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Honorables sénateurs, votre travail est l'étape la plus importante du programme de correction des lois. Il permet l'approbation de ces propositions et leur présentation au Parlement. De façon générale, lorsqu'elles sont présentées, les propositions sont lues à trois reprises sans débat et adoptées. Il s'agit en fait de l'étape cruciale du programme, qui nous permet d'accepter des propositions. Il va de soi que toute proposition rejetée ne fera pas partie de la trousse.

Mme Hélène Rodrigue vous expliquera le contenu de la trousse des amendements remontant au 5 novembre 1998 que vous avez en main.

[Français]

Mme Hélène Rodrigue, conseillère législative, Section de la législation, ministère de la Justice: J'aimerais vous dire quelques mots sur les modifications qui doivent être apportées au projet de loi, étant donné le dépôt de certains projets de loi au Parlement depuis la date du dépôt de nos propres propositions le 5 novembre 1998.

Nous vous avons envoyé une lettre dans laquelle se trouve un tableau qui énumère les dispositions en cause. Dans la première partie du tableau, nous avons énuméré les articles qui devraient être retirés et dans un deuxième temps les propositions qui devraient être modifiées ou ajoutées. J'y reviendrai un peu plus tard.

Pour ce qui est des modifications qui doivent être retirées, les motifs de retrait énoncés dans la colonne de droite du tableau sont de trois ordres. Certaines modifications doivent être retirées car elles sont déjà effectuées par le biais de nouveaux projets de loi.

C'est le cas, par exemple, de l'article 15 étant donné le projet de loi C-67; l'article 17 qui modifie un article de la Loi sur les banques, les articles 34, 69, 114, 123, 158 et 236. Un certain nombre d'autres dispositions doivent également être retirées parce que les ministères-clients qui en étaient à l'origine nous ont demandé de les retirer. Ces modifications se retrouvent aux articles 26 à 32. Ce sont les modifications apportées à la Loi sur les chambres de commerce, on y retrouve également les articles 46 à 49 qui modifiaient la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ainsi que l'article 192 qui modifiait la Loi sur la protection des productions végétales.

Deux autres articles sont énumérés à la page 2. Ce sont les articles 270 et 271 qui sont des modifications conditionnelles. Nous demandons à ce qu'ils soient retirés parce que les conditions qui y étaient énoncées sont maintenant remplies.

In the case of clause 270, the amendment was conditional upon the coming into force of a particular section of the act. This section is indeed now in force. In the case of clause 271, the amendment was also conditional upon Bill C-20 receiving royal assent and the coming into force of certain sections of the legislation. This bill did receive royal assent on March 11, 1999 and the provisions in question came into force on March 18, 1999.

We are proposing that these two conditional amendments be withdrawn. However, the changes that have been made will need to be incorporated into the legislation itself. This brings me to the purpose of the motions that we have distributed. We are presenting these in the form of motions, but in reality, they are amendments already contained in the bill, albeit in the form of conditional amendments. We are suggesting that they be incorporated into the body of the legislation.

These proposals would amend clauses 56, 57 and 58 respecting the Competition Act and clause 267(a), an amendment to the Corporations and Labour Unions Returns Act.

Clause 272.1 is a new conditional amendment that we are proposing to add by motion. The reason given is that Bill C-67 has been brought in since we first tabled our proposals and that this it would renumber paragraph 559(g) of the Bank Act, which is already amended by clause 18. The conditional amendment would replace the reference to paragraph 668(g).

We are also proposing that four other clauses not listed in the letter also be withdrawn, specifically clauses 262 and 263, amendments to the Public Utilities Income Tax Transfer Act.

[English]

The Chairman: Madame Rodrigue, do you have a copy of that written down? Perhaps we could have that. We have the others in front of us to look at, but perhaps we could have the new ones that were not included in this letter.

Ms Rodrigue: I am sorry. I did not prepare anything, but perhaps I could write it down and give it to you tomorrow.

The Chairman: Certainly.

[Translation]

Ms Rodrigue: The provisions in question are clauses 262 and 263 which amend the Public Utilities Income Tax Transfer Act. We are proposing to withdraw these two clauses because the legislation was repealed on March 31, 1999.

Clauses 268 and 269 were also conditional amendments contingent upon the coming into force of our proposals prior to the coming into force of a section of the Firearms Act. This particular section in fact came into force on October 1, 1998, thereby rendering these two conditional amendments unnecessary. Therefore, we are recommending that they be withdrawn at this stage. If there are no questions, I will turn the floor over to my colleague Vincent Kooiman who will explain part two of the proposals to you.

Dans le cas de l'article 270, la modification était conditionnelle à l'entrée en vigueur de l'article. Cet article est maintenant en vigueur, tout comme pour l'article 271 où la modification était conditionnelle à la sanction du projet de loi C-20 et à l'entrée en vigueur de certains articles de ce projet. Ce projet de loi a été sanctionné le 11 mars 1999, et les articles pertinents sont entrés en vigueur le 18 mars 1999.

Pour ces deux modifications conditionnelles, nous suggérons de les retirer, mais il faudra d'une façon corrélative intégrer les modifications apportées dans le corps même du projet de loi. C'est l'objet des motions que nous vous avons distribuées. Nous les avons présentées comme motions mais ce sont des modifications qui se trouvent déjà dans le projet de loi, mais sous la forme de modifications conditionnelles. Nous suggérons de les insérer dans le corps même de la loi.

Ces motions modifieraient les articles 56, 57 et 58 portant sur la Loi sur la concurrence et l'alinéa 267(a) qui modifie la Loi sur les déclarations des personnes morale et des syndicats.

L'article 272.1 serait nouveau, ce serait une nouvelle modification conditionnelle qui se trouve également ajoutée par motion et l'explication de cet ajout provient du fait que le projet de loi C-67 a été déposé depuis le dépôt de nos propositions et renumérote l'alinéa 559(g) de la Loi sur les banques qu'on modifie déjà à l'article 18 des propositions. La modification conditionnelle remplacerait la mention de l'alinéa 668(g).

J'aimerais ajouter que quatre autres articles, qui ne se trouvent pas énoncés dans la lettre, devraient être retirés. Il s'agit des articles 262 et 263 qui modifiaient la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique.

[Traduction]

La présidente: Madame Rodrigue, avez-vous une version écrite de cela? Vous pourriez peut-être nous la communiquer. Nous avons les autres en main. Peut-être pourrions-nous obtenir les nouvelles qui ne sont pas incluses dans cette lettre.

Mme Rodrigue: Je suis désolée. Je n'ai rien préparé, mais je pourrais mettre cela par écrit et vous le faire parvenir demain.

La présidente: Bien sûr.

[Français]

Mme Rodrigue: Ce sont les articles 262 et 263 qui modifient la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. Nous aimerions retirer ces deux articles parce que la loi est maintenant abrogée depuis le 31 mars 1999.

Les articles 268 et 269 sont également des modifications conditionnelles à l'entrée en vigueur de nos propositions avant l'entrée en vigueur d'un article de la Loi sur les armes à feu. Cet article est maintenant en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1998, ce qui rend les deux modifications conditionnelles inutiles. Nous proposons donc de les retirer à ce stade-ci. S'il n'y a pas de questions, je pourrais céder la parole à mon collègue, Vincent Kooiman, qui vous parlera de la partie II.

[English]

The Chairman: Yes, at this point it would perhaps be better to continue with Mr. Kooiman. I find it difficult to ask you questions when I do not have the new ones before me.

Ms Rodrigue: I am sorry.

Mr. Vincent Kooiman, Legislative Counsel, Legislative Section: Madam Chair and honourable senators, the second part of the proposals for amendment has a very different character than the first part. The first part contains amendments to various acts — amendments in the full sense of the word. They are not meant to be controversial, and in some cases they may not be extremely important, but they do amend the substance of the law. The second part, however, plays a completely different role. It is the very last instalment of the statute revision process.

This last instalment arose because the Income Tax Act was revised several years after the main body of the revised statutes. In the revision work, not only references within an act to other provisions were corrected or brought up to date, but also references to other acts, such as, for example, a reference to the Shipping Act in the Financial Administration Act. We had to check throughout all the statutes to see whether those references were still correct, there having been 20 years, perhaps, between revisions. Corrections were made where necessary, but all references to the Income Tax Act, which was not revised at the same time as the other acts, had to be left the way they were. In other words, they were all references to the pre-revision Income Tax Act.

The government more or less agreed with income tax preparers that the Income Tax Act would be revised later and also that the basic numbering of the Income Tax Act would not be changed. In the Income Tax Act, many sections are subdivided into an ungainly number of subsections. It was agreed that the numbering would basically remain unchanged.

However, in the Income Tax Act there are extremely long lists of definitions. They used to be paragraphed. In all other acts, since the revision of 1952, a new system has been used. In each act, the definitions are in alphabetical order and in the marginal note there is a reference to the counterpart language. As a result of that, all those definitions would have a different reference. Rather than being paragraph 10(2)(c), it would be only subsection 10(2). Within that they would be found in alphabetical order.

Some of those cases you will find in these few sections of Part II. Part II contains references to the Income Tax Act in other acts.

In addition to some changes in numbering, there are also minor changes in terminology. In the English version of the Income Tax

[Traduction]

La présidente: À ce stade, je pense qu'il serait bon de continuer avec M. Kooiman. Je trouve difficile de vous poser des questions lorsque je n'ai pas les nouvelles propositions devant moi.

Mme Rodrigue: Je suis désolée.

M. Vincent Kooiman, conseiller législatif, Section de la réglementation, ministère de la Justice: Madame la présidente, honorables sénateurs, les propositions d'amendement de la deuxième partie sont fort différentes de celles de la première partie. La première partie renferme des amendements à diverses lois — des amendements au sens propre du terme. Ils ne sont pas censés être controversables et dans certains cas, ils ne sont peut-être même pas très importants, mais ils modifient la loi sur le fond. La deuxième partie, cependant, joue un rôle complètement différent. C'est la toute dernière étape du processus de correction des lois.

Cette dernière étape survient parce que la Loi de l'impôt sur le revenu a été révisée plusieurs années après l'ensemble des statuts révisés. Dans le cours du travail de révision, les références non seulement à d'autres dispositions à l'intérieur d'une même mesure sont corrigées ou mises à jour, mais également les références à d'autres lois comme, par exemple, une référence à la Loi sur la marine marchande dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous avons dû passer en revue toutes les lois pour vérifier si les références en question étaient toujours bonnes, une vingtaine d'années s'étant écoulée entre les révisions. Des corrections ont été apportées au besoin, mais toutes les références à la Loi de l'impôt sur le revenu, qui n'avait pas été révisée en même temps que les autres lois, ont dû être laissées telles quelles. Autrement dit, toutes les références visaient la Loi de l'impôt sur le revenu d'avant la révision.

Le gouvernement a convenu avec les responsables de l'impôt sur le revenu que la Loi de l'impôt sur le revenu serait révisée ultérieurement et que les chiffres des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ne seraient pas changés. Dans la Loi de l'impôt sur le revenu, de nombreux articles sont sous-divisés gauchement en un certain nombre de paragraphes. Il a été convenu que leur numéro demeurerait le même.

Cependant, la Loi de l'impôt sur le revenu renferme des listes extrêmement longues de définitions qui faisaient l'objet de paragraphes. Dans toutes les autres lois, depuis la révision de 1952, un nouveau système est en vigueur. Dans chaque loi, les définitions sont en ordre alphabétique et dans la note en marge, on renvoie à l'expression dans l'autre langue. Résultat, toutes ces définitions auraient une référence différente. Au lieu de l'alinéa 10(2)c), on aurait uniquement le paragraphe 10(2). À l'intérieur du système, les dispositions seraient en ordre alphabétique.

Certains de ces cas figurent dans quelques articles de la partie II. La partie II renferme des références à la Loi de l'impôt sur le revenu dans d'autres lois.

Outre certains changements dans les numéros, il y a également des changements mineurs de terminologie. Il y a très peu de

Act there are very few changes. We tried to revise as little as possible because it is already complicated enough.

However, as you may know from other legislative activities, the French text of all statutes was changed in very many cases and, we all hope, improved in the 1985 revision. A number of technical terms in the French version of the Income Tax Act had to be changed, either to conform to changes that had been made in the main revisions of the other act or because the subject itself was not properly represented in French.

Therefore, there are a certain number of changes to provisions in other acts that refer to the Income Tax Act where the words used had to be brought into conformance with the terminology of the Income Tax Act.

My colleague Ms Andrée Dionne will continue on that point.

[Translation]

Ms Andrée Dionne, Senior Counsel, Legislative Section, Department of Justice: I just want to comment further on three amendments to the Income Tax Act which affected other federal laws. Of course, there have been additional amendments, but few have had an impact on other federal statutes.

Among the changes proposed is replacing the expression "organismes de charité" by "organismes de bienfaisance" in the French version. Clause 265 contains a long list of statutes affected by this change. Clause 266 also contains a long list of statutes in which the word "corporation" would be replaced by "société". Lastly, clause 267 makes provision for substituting the word "exercice" for "exercice financier" in various statutes, for the sake of consistency. These are the most recent changes proposed.

While the changes are found in the body of the text, it was somewhat more difficult to draw up an exact list of these amendments. Part two largely focuses on changes to the wording used in statutes.

[English]

The Chairman: The definitions of "charity" and "non-profit organization" changed as well, not only "fiscal period".

Ms Dionne: That was "charitable organization". It is just a change of words.

[Translation]

Senator Beaudoin: I have a question first. Why, when legislation or a particular legislative provision is declared unconstitutional, does it remain on the federal books or in the Criminal Code?

[English]

It is a mystery to me why abortion, for example, which was declared *ultra vires* because of the Charter of Rights and Freedoms of 1982, is still in our law books. If a section of a statute is declared unconstitutional, I think it should be out. The law of the land is that this disposition, this section or this crime

changements dans la version anglaise de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous avons essayé de la modifier aussi peu que possible car elle est déjà suffisamment compliquée.

Cependant, comme vous l'aurez appris en menant à bien d'autres activités législatives, le texte français de toutes les lois a été modifié dans de nombreux cas et, espérons-le, amélioré dans la foulée de la révision de 1985. Un certain nombre de termes techniques dans la version française de la Loi de l'impôt sur le revenu a dû être changé soit pour se conformer à des changements apportés à la suite des révisions détaillées concernant l'autre loi ou parce que l'on avait employé un terme impropre en français.

Par conséquent, il y a un certain nombre de changements à des dispositions d'autres lois qui renvoient à la Loi de l'impôt sur le revenu. Les termes utilisés se devaient de se conformer à la terminologie de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Ma collègue Mme Andrée Dionne va maintenant reprendre.

[Français]

Mme Andrée Dionne, avocat-conseil, Section de la législation, ministère de la Justice: Je veux simplement ajouter quelque chose sur trois changements qui avaient été faits dans la Loi de l'impôt et qui ont des répercussions sur les autres lois fédérales. Il y avait plus de changements que cela, mais il y en a très peu qui avaient un impact sur les autres lois fédérales.

Parmi ceux-ci, il y avait l'expression «organismes de charité» qui avait été remplacé par «organismes de bienfaisance». Alors il y a, sous une longue liste, l'article 265 sur les changements que cela implique et, ensuite, il y a «corporation» qui est devenu «société». À l'article 266, il y a aussi une longue liste ainsi que dans le corps du texte et, finalement, «exercice financier» qui était devenu «exercice» tout court, comme dans les autres lois fédérales d'ailleurs. Ce sont les derniers changements qui ont été faits.

Ces mêmes changements se retrouvent aussi dans le corps du texte, mais on ne pouvait pas faire la liste, qui est un peu plus complexe. Les changements au niveau de la terminologie constituent d'ailleurs une grande partie de la partie II.

[Traduction]

La présidente: Les définitions d'organismes de charité et d'organismes sans but lucratif ont changé également, pas seulement celles d'exercice financier.

Mme Dionne: On a opté pour «organismes de bienfaisance». Ce n'est qu'un changement terminologique.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais soulever un point préalable. Pourquoi, lorsqu'un projet de loi, un article de loi ou une loi est déclarée inconstitutionnelle, continuez-vous à la laisser dans le Code criminel ou dans les lois fédérales?

[Traduction]

Pourquoi la disposition sur l'avortement, par exemple, qui a été déclarée anticonstitutionnelle en raison de la Charte des droits et libertés en 1982, figure-t-elle toujours dans les textes de loi? Si une disposition d'une loi est déclarée anticonstitutionnelle, elle devrait être supprimée. Selon la loi en vigueur, cette disposition,

should no longer be in the Criminal Code. It is certainly not because it is controversial. When the Supreme Court rules on a statute, it is the supreme law of the land. Could you explain that to me?

Mr. Macpherson: If I may, Senator Beaudoin, I will not explain to you that when the Supreme Court strikes down a provision, it is no longer part of the law. Once it is struck down, it is not part of the law.

You are focusing on those bits of law that have been set aside or struck down by the Supreme Court but that have not been repealed or cleaned up in a process such as the Miscellaneous Statute Law Amendment Program or perhaps in omnibus bills to amend the Criminal Code.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Macpherson: Section 237 on abortion is in the Criminal Code. I gather that you are indicating that that is not an accurate picture of the law and asking why the Minister of Justice has not done something about that.

I will not answer for the Minister of Justice, but I will indicate to you that the criteria of the Miscellaneous Statute Law Amendment Program permit the repeal of spent legislation. In this particular package, on the last page of the proposals, we repeal good old nuggets like the Petroleum Incentives Program Act. That act was spent, perhaps from an Albertan perspective, as soon as it was enacted. We have not got around to taking it off the books until now. The same goes for the Home Insulation Program Act and the Canadian Exploration Incentive Program Act. Those provisions came to us as MSLA proposals from various departments and agencies.

Senator Beaudoin: What is MSLA?

Mr. Macpherson: It stands for Miscellaneous Statute Law Amendment.

Senator Beaudoin: It appears only in one column in English. Do you have that MSLA document here? It says that the MSLA proposal should be amended. In French, it reads:

[Translation]

[...] que les propositions soient modifiées.

Ms Rodrigue: At this stage, these are still only proposals. Once we have formally tabled this bill, it will become the proposed Miscellaneous Statute Law Amendments. I believe the official title will be the Miscellaneous Statute Law Amendments, 1998.

[English]

Senator Beaudoin: Do I understand that they are still on the books, in the statutes, because they have not been expressly repealed? Is that the reason?

Mr. Macpherson: That is correct.

Senator Beaudoin: I used the abortion statute as an example just because it came to my mind. It could be the freedom of expression statute or anything else. With 360 decisions from the

cette infraction ne devrait plus figurer dans le Code criminel. Ce n'est certainement pas parce qu'elle est controversée. Lorsque la Cour suprême rend une décision sur une loi, elle représente l'autorité suprême du pays. Pouvez-vous m'expliquer cela?

M. Macpherson: Sénateur Beaudoin, ce n'est pas à vous que j'expliquerai que lorsque la Cour suprême abroge une disposition, elle ne fait plus partie de la loi. Une fois qu'elle est abrogée, elle ne fait plus partie de la loi.

Vous parlez de dispositions législatives qui ont été abrogées par la Cour suprême mais qui n'ont pas été supprimées ou évacuées grâce à un processus comme le programme de correction des lois ou par le biais d'un projet de loi d'ensemble, dans le cas du Code criminel.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Macpherson: L'article 237 sur l'avortement se trouve dans le Code criminel. Vous estimez que cela ne reflète pas fidèlement la loi et vous voulez savoir pourquoi la ministre de la Justice n'a rien fait à ce sujet.

Je ne répondrai pas pour la ministre de la Justice, mais je vous dirai que les critères du programme de correction des lois autorisent l'abrogation de mesures législatives caduques. Dans cette trousse en particulier, à la dernière page des propositions, nous abrogeons d'anciennes mesures comme la Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier. Dans la perspective d'un Albertain, cette loi était sans doute caduque dès son adoption. Nous n'avions pas encore pris les dispositions pour la retirer des textes de loi jusqu'à maintenant. La même chose vaut pour la Loi sur le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et la Loi sur le programme de stimulation de l'exploration minière du Canada. Ces propositions nous ont été présentées aux fins du programme de correction des lois par divers ministères et agences du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Que veut dire le sigle MSLA?

M. Macpherson: Miscellaneous Statute Law Amendment.

Le sénateur Beaudoin: Il figure uniquement dans une colonne en anglais. Avez-vous ce document ici? On dit que la proposition devrait être amendée. En français, on peut lire:

[Français]

[...] que les propositions soient modifiées.

Mme Rodrigue: Le document à ce stade-ci contient que des propositions. Ce n'est que lorsque nous les déposerons comme loi que cela deviendra la loi corrective. Le titre de ce projet de loi sera, en français: «Les propositions de 1998 présentées en vue d'une loi corrective.»

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Dois-je comprendre que ces dispositions sont encore dans les textes de loi parce qu'elles n'ont pas été expressément abrogées? Est-ce la raison?

M. Macpherson: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: J'ai évoqué la disposition sur l'avortement car c'est l'exemple qui m'est venu à l'esprit. Ce pourrait être une loi sur la liberté d'expression ou n'importe quoi

Supreme Court, we have choices. Many sections were declared invalid but they do not die. It is strange. They are still on the books for 10 years or 20 years or perhaps a century.

Mr. Macpherson: Senator Beaudoin, a proposal submitted by you to repeal some of those provisions under the Miscellaneous Statute Law Amendment Program or the "loi corrective" would be received by the Minister of Justice. The provision could be repealed to the extent that the proposal is not controversial and to the extent that it is a repeal that should take place without full debate in the House of Commons or in the Senate.

The MSLA procedure is extraordinary in that there is pre-study by committee. Any proposal accepted by the committees is transformed into bill form, introduced as a bill, read three times in each house and passed without debate.

Had I received from you a proposal to repeal section 237 of the Criminal Code in the MSLA Program, I would have had great difficulty finding that that proposal met the program criteria, notwithstanding that that section has been effectively repealed by the Supreme Court.

Senator Beaudoin: How can you say that it may still be controversial?

Mr. Macpherson: Repealing section 237 from the Criminal Code is a controversial idea that, in my judgment, should be debated in Parliament. Perhaps the idea that the section is spent is not controversial. However, with what might we replace it? Should that question be debated in Parliament or could it slide through the MSLA Program so that the repeal operated immediately?

Another case struck down by the Supreme Court involves spreading false news. I think it is section 231. That section was used in the Zundel prosecutions. Although the Supreme Court has declared that that section is not the law of Canada and is unconstitutional, a proposal to remove that section from the Criminal Code might be regarded as too controversial to go via the MSLA route.

Another example is the constructive murder section. That was struck down by *Vaillancourt*. How would we repeal the murder provisions? What would be repealed? Certainly those are matters of controversy.

I am suggesting that the MSLA might not be the appropriate route for matters that seem to be controversial because the court has struck down legislation enacted by Parliament. Perhaps another route, like Criminal Code amendments or an omnibus amendment bill, may be a more appropriate route. We would certainly look at any proposals that are submitted.

d'autre. Étant donné que la Cour suprême a rendu quelque 360 décisions, nous avons le choix. De nombreuses dispositions ont été déclarées invalides, mais elles sont encore là. C'est plutôt étrange. Elles demeurent dans les textes de loi pendant 10 ou 20 ans ou même un siècle.

M. Macpherson: La ministre de la Justice peut accueillir une proposition de votre part en vue d'abroger certaines de ces dispositions aux termes du programme de correction des lois ou d'une proposition en vue d'une loi corrective. La disposition en question pourrait être abrogée dans la mesure où la proposition n'est pas controversable et que son abrogation puisse se faire sans que se tienne un débat en bonne et due forme à la Chambre des communes ou au Sénat.

La procédure du programme de correction des lois est extraordinaire en ce sens qu'elle se fonde sur une étude préliminaire en comité. Toute proposition acceptée par les comités prend la forme d'un projet de loi. Elle est présentée en tant que projet de loi, lus à trois reprises dans chaque Chambre et adoptée sans débat.

Si j'avais reçu de votre part une proposition visant à abroger l'article 237 du Code criminel par le biais du programme de correction des lois, il m'aurait été très difficile de dire que cette proposition respecte les critères du programme, nonobstant le fait que cette disposition a effectivement été abrogée par la Cour suprême.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, vous estimez qu'elle est toujours controversable?

M. Macpherson: L'abrogation de l'article 237 du Code criminel est une idée controversable qui, à mon avis, devrait être débattue au Parlement. L'idée que la disposition est caduque n'est peut-être pas controversée. Cependant, par quoi pourrions-nous la remplacer? Cette question devrait-elle être débattue au Parlement ou devrait-on passer par le programme de correction des lois afin que l'abrogation puisse prendre effet immédiatement?

La Cour suprême a également abrogé une autre disposition du Code criminel, l'article 231, si je ne m'abuse, au sujet de la diffusion de fausse information. Cet article avait été invoqué dans le cadre de la poursuite de M. Zundel. Bien que la Cour suprême ait déclaré que cet article ne faisait pas partie de la loi du Canada et qu'il était anticonstitutionnel, il se peut qu'une proposition visant à le retirer du Code criminel soit considérée trop controversée pour que cela se fasse par le biais du programme de correction des lois.

Un autre exemple est l'article sur le meurtre imputé qui a été abrogé dans l'affaire *Vaillancourt*. Comment procéder pour abroger des dispositions relatives au meurtre? Que faudrait-il abroger? Chose certaine, il s'agit d'une question controversée.

Je pense que le programme de correction des lois n'est peut-être va le véhicule approprié pour des questions qui semblent controversables parce que la Cour suprême a abrogé une mesure législative adoptée par le Parlement. Une autre voie, comme un amendement au Code criminel ou un projet de loi omnibus, pourrait s'avérer plus appropriée. Chose certaine, nous sommes disposés à examiner toutes les propositions qui nous sont soumises.

Senator Beaudoin: What about the death penalty? That was abolished in 1976. I do not pretend that it is still in the laws.

Mr. Macpherson: It was recently abolished even in military law, I understand, by the courts, but I doubt that the provision is yet repealed.

Senator Beaudoin: Is it still there?

Mr. Macpherson: I am not certain. It is not in the Criminal Code but it may still exist in the DND service code. It may be written there although it is as good as repealed.

Senator Beaudoin: I do not understand the reasoning behind that. You say that if it is controversial, it will stay. How can it be controversial? If the death penalty is abolished, it is abolished.

Mr. Macpherson: Minister Lang commented on that in his speech saying that if one party objected to the repeal, it would then become controversial. I can imagine that there might be one party that would object to the repeal of the abortion provision.

Senator Beaudoin: Of course. I know that.

Mr. Macpherson: In that case, the criteria would not be appropriate for the MSLA Program. It could perhaps be introduced as a Criminal Code amendment and be open to full debate in Parliament.

Senator Beaudoin: Yes, but our system says that if the Supreme Court says that it is illegal, then it is illegal. It is unconstitutional.

The Chairman: Mr. Macpherson has given us the answer. Under this particular directive, if one party decides that an issue is controversial then it is too controversial to follow under this plan.

Senator Beaudoin: That does not make sense. If you do not like the decision of the Supreme Court, then you may ask Parliament to legislate again. You would lose again, but there is no end to that. It is controversial because someone said that it was controversial.

Senator Pearson: I think the witness said that it is only for the purposes of this particular process that it would not have been entertained. You have raised an absolutely fascinating question. I think that a law student doing a master's degree could take up the idea and go through the Criminal Code to see how many laws are left in it that have been struck down by the Supreme Court. As you know from some of our debates in the Senate, there is always a question about who makes the law in this country: the Supreme Court of Canada or Parliament? We shall not add that to your burden, but the issue is fascinating. I should love to know the answer.

Senator Beaudoin: I conclude that it is still a mystery.

The Chairman: Today we are dealing with the fast-track process.

Le sénateur Beaudoin: Et la peine capitale? Elle a été abolie en 1976. Je ne prétends pas qu'elle soit toujours dans les textes de loi.

M. Macpherson: Elle a été récemment abolie par les tribunaux, même en droit militaire, mais je doute que cette disposition ait déjà été abrogée.

Le sénateur Beaudoin: Elle existe toujours?

M. Macpherson: Je n'en suis pas sûr. Elle ne figure pas dans le Code criminel, mais il se peut qu'elle se trouve encore dans le Code de service du ministère de la Défense. Il se peut que se soit toujours là même si la disposition est à toutes fins utiles abrogée.

Le sénateur Beaudoin: Je ne comprends pas votre raisonnement. Vous dites que si la disposition est controversée, on n'y touchera pas. Comment cela peut-il être controversé? Si la peine capitale est abolie, elle est abolie.

M. Macpherson: Le ministre Lang a évoqué cela dans son allocution lorsqu'il a dit que si une partie s'oppose à l'abrogation, la disposition devient controversable. J'imagine qu'il y aurait une partie qui s'opposerait à l'abrogation de la peine capitale.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr, je le sais.

M. Macpherson: Dans ce cas, une telle proposition ne satisferait pas aux critères du programme de correction des lois. On pourrait envisager de proposer un amendement au Code criminel, qui ferait l'objet d'un débat en bonne et due forme au Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais d'après notre système, si la Cour suprême affirme que c'est illégal, alors c'est illégal. C'est anticonstitutionnel.

La présidente: M. Macpherson nous a donné la réponse. Aux termes de cette directive particulière, si une partie décide qu'une question est controversable, elle est trop controversable pour être assujettie à cette procédure.

Le sénateur Beaudoin: Cela n'a aucun sens. Si la décision de la Cour suprême ne fait pas votre affaire, vous avez la possibilité de demander au Parlement de légiférer de nouveau. Vous perdriez de nouveau, mais il n'y a pas de fin à cela. C'est controversable parce que quelqu'un dit que c'est controversable.

Le sénateur Pearson: Je crois comprendre que le témoin a dit que c'est uniquement aux fins de ce processus en particulier que cela n'aurait pu être envisagé. Vous avez soulevé une question absolument fascinante. Un étudiant faisant sa maîtrise en droit pourrait en faire l'objet de sa thèse et passer au peigne fin le Code criminel pour voir combien de lois annulées par la Cour suprême sont toujours dans nos textes de loi. Et comme vous le savez si vous avez suivi certains de nos débats au Sénat, la question se pose toujours de savoir qui fait la loi au pays: la Cour suprême du Canada ou le Parlement? Nous n'allons pas ajouter cela à votre fardeau, mais la question est fascinante. Je voudrais bien connaître la réponse.

Le sénateur Beaudoin: Je conclus que c'est toujours un mystère.

La présidente: Aujourd'hui, nous parlons de du processus accéléré.

Senator Pearson: I think that it is an interesting and tidy process. I understand that they have the criteria that it should not be controversial so that it can be gone through as quickly as possible. They will also tell us about a few that might potentially be controversial. The other question I find extremely interesting.

The Chairman: It would be interesting to see a run-down of the list. I imagine that it would be quite a long list.

Senator Pearson: There is the Tobacco Act, which we had to amend. Is that amendment in here?

To clarify, when we amend an act because a section of it has been struck down, we eliminate the existing act and replace it. We are talking about things that have arisen for one reason or another over time, but that no one picked up when the bills were studied.

The Chairman: Yes, or perhaps other acts that referred to the original one.

Senator Pearson: I assume that usually the acts states, "This act is to amend act X, Y or Z and other acts." That is all done. What we have here has not been done; is that correct?

Mr. Macpherson: These are the errors. The long title of the proposed act is, in part, Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature. I am sorry to disappoint the committee, but from the high ground on which Senator Beaudoin has begun, we will get down to spelling mistakes, inconsistencies between the English and French versions, and mistaken cross-references. It involves amendments of a housekeeping nature that are expedited. Only the most meticulous law student would be interested in the Miscellaneous Statute Law Amendment amendments as now constituted. Perhaps Senator Beaudoin will breathe new life into them for a future exercise.

Senator Pearson: They are extremely important because they could be used. Clearly, it is a bit like the scrutiny of regulations in that it does come to Parliament.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Pearson: The fact is that it is not being done just by departments; it comes to us.

Senator Beaudoin: In other words, if a crime is punishable by five years in English and two years in French, then you correct that type of mistake.

Senator Pearson: Hopefully, such a gross error would have been picked up earlier.

Senator Beaudoin: If you do not correct that, I suppose that the court would choose the lesser punishment.

The Chairman: In the letter that we have before us, Mr. Macpherson has identified three areas about which we might have some concerns. They are the Copyright Act, the Federal Real Property Act and the National Energy Board Act.

Le sénateur Pearson: À mon avis, c'est un processus intéressant et rigoureux. Je comprends qu'il faut prévoir, dans les critères, que la disposition ne doit pas être controversable pour pouvoir être adoptée le plus rapidement possible. Les témoins vont aussi nous en citer quelques-unes qui risquent d'être controversables. Quant à l'autre question, je la trouve extrêmement intéressante.

La présidente: Il serait intéressant de voir une liste. J'imagine quelle serait plutôt longue.

Le sénateur Pearson: Il y a la Loi sur le tabagisme, que nous avons dû modifier. Y a-t-il un amendement dans la trousse?

J'apporte une précision. Lorsque nous modifions une loi parce qu'un article a été radié, nous supprimons la loi qui existe et nous la remplaçons. En l'occurrence, nous discutons de problèmes qui ont fait surface pour une raison ou une autre au fil des ans mais que personne n'a relevés au moment de l'étude des projets de loi.

La présidente: Oui, ou peut-être d'autres lois qui renvoient à la loi originale.

Le sénateur Pearson: Je suppose que d'habitude, la loi stipule: «La présente loi vise à modifier la loi X Y ou Z et d'autres lois.» Tout cela est fait. Ce qu'on nous soumet aujourd'hui, c'est ce qui n'a pas encore été fait; est-ce exact?

M. Macpherson: Ce sont les erreurs. Le titre long du projet de loi est, en partie, Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables. Je suis désolé de décevoir le comité, mais des hautes sphères d'où le sénateur Beaudoin a commencé, nous allons tomber dans les fautes d'orthographe, les incompatibilités entre la version anglaise et française et les références croisées erronées. Il s'agit d'amendements de nature administrative que l'on veut expédier. Seul un étudiant en droit des plus méticuleux s'intéresserait aux amendements présentés en vue d'une loi corrective sous sa forme actuelle. Le sénateur Beaudoin pourra peut-être y insuffler une nouvelle vie aux fins d'un exercice futur.

Le sénateur Pearson: Ils sont extrêmement importants car on pourrait les invoquer. Manifestement, c'est un peu comme l'examen de la réglementation qu'effectue le Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Pearson: Cela n'est pas laissé uniquement au ministère; c'est une responsabilité qui nous appartient.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, si un crime est passible de cinq ans d'emprisonnement en anglais et de deux en français, c'est ce genre d'erreur que l'on corrige.

Le sénateur Pearson: J'ose espérer qu'une erreur aussi grossière aurait été relevée avant.

Le sénateur Beaudoin: Si elle ne l'a pas été, je suppose que le tribunal choisirait la moindre des deux peines.

La présidente: Dans la lettre que nous a envoyée, M. Macpherson signale trois mesures susceptibles de susciter des préoccupations. Il s'agit de Loi sur le droit d'auteur, la Loi sur les immeubles fédéraux et la Loi sur l'Office national de l'énergie.

I propose that we now have before us Mr. Michael Richard, Senior General Counsel, Property Law Section. Ms Dionne and Mr. Kooiman, you may retire from the arena at this time.

[Translation]

Ms Rodrigue: I have been informed that I referred to clauses 26 to 32 as being withdrawn, rather than clauses 29 to 32. I'd just like to correct that. The clauses in question are indeed clauses 29 to 32.

[English]

The Chairman: Thank you for being specific.

Mr. Richard, would you join us, please?

Mr. Michael Richard, Senior General Counsel, Property Law Section, Department of Justice: If it is acceptable to you, I wish to refer to the specific provisions in the Federal Real Property Act that proposed amendments would affect. I will try to give you some background as to why those amendments are being requested and then answer any questions that you might have.

The first paragraph of the Federal Real Property Act is paragraph 16(1)(j). It is proposed that it be amended by subclause 108(1) of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

Senator Bryden: Can you tell us what document you are working from and where we are in this list?

Mr. Richard: I am looking at a portion of the proposed bill, clause 108.

Senator Bryden: What page is that?

Mr. Richard: It is page 36a. That proposed amendment does two things. First, it adds the word "utility", which is underlined, to the paragraph. That is being done basically because the words "road, utility, park and other purposes" were used elsewhere in the act but, inadvertently, that word was not used in the act when it was initially passed. Second, the amendment removes the reference to the ability of the Governor in Council to revoke a dedication for highway purposes. Perhaps I could explain why there is such a provision in the Federal Real Property Act.

The Chairman: Where is that found?

Mr. Richard: That is found in clause 108. The current wording of paragraph 16(1)(j) of the Federal Real Property Act, which you will see in the explanatory note, states:

dedicate or authorize the dedication, for so long as the dedication or authorization remains unrevoked...

It is proposed that those words be removed.

Senator Bryden: Where is that found?

Mr. Richard: It is on page 36(a). Look at the explanation for clause 108. That gives the current provision in the act and it contains the words "dedicate or authorize the dedication, for so long as the dedication or authorization remains unrevoked."

Je propose d'accueillir maintenant M. Michael Richard, avocat général principal, Section du droit immobilier. Madame Dionne, monsieur Kooiman, vous pouvez vous retirer maintenant.

[Français]

Mme Rodrigue: On m'a indiqué qu'au lieu de mentionner que les articles 29 à 32 étaient retirés, j'ai mentionné les articles 26 à 32. J'aimerais apporter cette correction. Il s'agit bien des articles 29 à 32.

[Traduction]

La présidente: Merci d'avoir été si précis.

Monsieur Richard, voulez-vous vous joindre à nous, je vous prie?

M. Michael Richard, avocat général principal, Section du droit immobilier, ministère de la Justice: Si cela vous convient, je parlerai des dispositions précises de la Loi sur les immeubles fédéraux qui seront touchées par les propositions d'amendement. Je vais essayer de vous expliquer pourquoi ces amendements sont requis et ensuite répondre à vos questions.

Il est proposé de modifier l'alinéa 16(1)j) de la Loi sur les immeubles fédéraux au moyen du paragraphe 108(1) d'une loi corrective.

Le sénateur Bryden: Pouvez-vous nous dire à partir de quel document vous travaillez et où nous en sommes dans cette liste?

M. Richard: J'en suis à l'article 108 du projet de loi proposé.

Le sénateur Bryden: À quel page?

M. Richard: C'est à la page 36a. L'amendement proposé vise à faire deux choses. Premièrement, il ajoute l'expression «d'aménagement d'équipements collectifs» à cette disposition. Cela est nécessaire essentiellement parce que la formulation «à des fins de travaux routiers, d'aménagement d'équipements collectifs, de parcs ou à d'autres fins» est employée ailleurs dans la loi, mais par inadvertance, on n'a pas inclus «d'équipements collectifs» lorsque la mesure a été adoptée à l'origine. Deuxièmement, l'amendement supprime la mention selon laquelle le gouverneur en conseil peut révoquer une affectation à des fins de travaux routiers. Je devrais peut-être expliquer pourquoi une telle disposition figure dans la Loi sur les immeubles fédéraux.

La présidente: Où cela se trouve-t-il?

M. Richard: À l'article 108. Comme vous pourrez le lire dans la note explicative, le libellé actuel de l'alinéa 16(1)j) de la Loi sur les immeubles fédéraux stipule:

effectuer ou autoriser l'affectation, à perpétuité ou pour une durée déterminée étant que l'autorisation ou l'affection ne sont pas annulées [...]

Il est proposé de supprimer ces mots.

Le sénateur Bryden: Où cela se trouve-t-il?

M. Richard: À la page 36a. Lisez l'explication concernant l'article 108. On y donne le libellé actuel de la loi qui renferme les termes «effectuer ou autoriser l'affectation, à perpétuité ou pour une durée déterminée et tant que l'autorisation ou l'affection ne sont pas annulées».

The provision in the Federal Real Property Act to allow lands to be dedicated for certain public purposes, such as roads or utilities, was used as another means for the federal government to transfer real property. Prior to the Federal Real Property Act, we had no means of using provincial legislation, for example, to allow ourselves to dedicate and in effect give to a province or municipality lands to be used for certain public purposes. Most provinces have acts which enable property owners, by signing a subdivision plan or a plan of survey, to dedicate, in effect, lands shown on those plans for public purposes, such as a highway, a utility easement, a park or other general public purposes.

The federal government wanted the same ability that the private sector has to use survey plans to transfer title to its property to municipalities or provinces. When the federal Crown subdivides its property and wishes to sell off lots, it is very advantageous to have a plan that transfers title to roads and utilities that will service those parcels of land. Thus, we included in the Federal Real Property Act a provision to allow for that to take place. However, because we envisaged that it would be done by way of an Order in Council, we included a provision saying that the dedication of those lands for public purposes would last only as long as the dedication by the Governor in Council was unrevoked. Subsequently, we found out that such a provision causes problems.

B.C.'s land titles legislation provides that if you intend to use a plan of survey to grant lands to the province for a public highway, then it has to be a complete transfer. It cannot be revoked. There cannot be any conditions. The difficulty created inadvertently by this wording means that we have precluded ourselves from using some of the very provisions in provincial legislation that we wanted to use.

If there is a concern, for example, that somehow a province or municipality will not comply with the federal government's requirements for the transfer of lands for a road or utility purpose, then there are other legal means to effect that. We could use a deed with conditions that would ensure that the province or the municipality did not deal with the lands in a fashion inconsistent with our intention.

It is a fairly technical provision. There were two main rationales for the amendments. First, utility was inadvertently left out of the category of so-called public lands. Second, we wanted to remove the provision that the Order in Council could be revoked, which would have the unintended result of having the lands vest back in Canada.

Similarly, we were addressing in particular subsection 16(2) in the regulation-making section of the Federal Real Property Act, and there is a whole series of powers to make regulations. At the time of the enactment of the act, we did not include a regulation-making power in relation to authorizing a minister, for

La disposition de la Loi sur les immeubles fédéraux qui autorise l'affectation de terrains à des fins d'intérêt public, comme le réseau routier ou les aménagements collectifs, a été utilisée comme un autre moyen pour le gouvernement fédéral de transférer des immeubles. Avant la Loi sur les immeubles fédéraux, nous n'avions aucun moyen de recourir à la législation provinciale, par exemple pour faire en sorte d'affecter et, en fait, de céder à une province ou à une municipalité des terrains devant être utilisés à des fins d'intérêt public. La plupart des provinces ont des lois qui autorisent les propriétaires fonciers, en apposant leur signature à un plan de lotissement ou un plan d'arpentage, à affecter les terrains figurant sur ces plans à des fins d'intérêt public comme des travaux routiers, des aménagements collectifs, un parc ou autres fins d'intérêt public.

Le gouvernement fédéral voulait se doter de la même capacité que le secteur privé de se servir des plans d'arpentage pour transférer ses titres de propriété aux provinces ou municipalités. Lorsque la Couronne fédérale subdivise une propriété en lotissements qu'elle souhaite vendre, il est avantageux d'avoir un plan qui transfère les titres en ce qui a trait aux routes et aux aménagements collectifs devant desservir ces parcelles de terrain. Par conséquent, nous avons inclus dans la Loi sur les immeubles fédéraux une disposition qui permet cela. Toutefois, parce que nous envisagions que cela se ferait par voie de décret, nous avons inséré une disposition précisant que l'affectation de ces terres à des fins d'intérêt public serait valable tant et aussi longtemps que l'affectation du gouverneur en conseil ne serait pas annulée. Par la suite, nous avons constaté que cette disposition causait des problèmes.

En Colombie-Britannique, la loi régissant les titres fonciers stipule que si l'intention est d'utiliser un plan d'arpentage pour céder des terrains aux autorités municipales aux fins de travaux routiers, il faut que le transfert soit définitif. Il ne peut être assorti d'aucune condition. En optant pour cette formulation, sans le vouloir, nous nous sommes privés du recours à certaines des dispositions particulières de la loi provinciale auxquelles nous voulions avoir recours.

Si l'on craint, par exemple, qu'une province ou une municipalité ne respecte pas les exigences du gouvernement fédéral concernant le transfert de terrains à des fins de travaux routiers ou d'aménagements collectifs, il y a d'autres moyens juridiques d'y arriver. Nous pourrions rédiger un acte scellé précisant des conditions interdisant à la province ou à la municipalité d'utiliser les terres en question à l'encontre de notre intention.

Il s'agit d'une disposition plutôt technique. Deux grandes raisons justifient les amendements. Premièrement, l'expression «aménagements collectifs» avait été oubliée dans la catégorie des fins d'intérêt public. Deuxièmement, nous voulions supprimer la disposition donnant au gouverneur en conseil le pouvoir d'annuler l'affectation, ce qui aurait pour résultat malencontreux de laisser les terres entre les mains du Canada.

En outre, nous voulions traiter du paragraphe 16(2) de la partie de la Loi sur les immeubles fédéraux portant sur la prise de règlement et de toute une série de pouvoirs de réglementation. Au moment de la promulgation de la loi, nous n'avions pas prévu de pouvoirs de prise de décision autorisant un ministre, par exemple,

example, to dedicate lands for a public purpose. The Federal Real Property Act as it currently reads requires an Order in Council to authorize the dedication. The act has been in operation for about eight years, and it has been determined that it would be desirable to have a regulation-making power to authorize the making of a regulation to allow ministers themselves, rather than the cabinet, to dedicate lands for a road or utility purpose. Subclause 108(2) of the MSLA would make that amendment. Proposed paragraph 108(2)(l) reads:

respecting the dedication, in perpetuity or for a lesser term, of any federal real property for a road or utility purpose.

In this case, it was felt that the ability to authorize the dedication would be restricted to roads or utility purposes. Ministers would not be given the authority to dedicate lands for public parks or for other public purposes. That is a new provision.

Subclause 108(3) is a provision that allows a minister to authorize another minister. Typically, it would be a minister having control of property who would authorize, for example, the Minister of Public Works and Government Services to act on his or her behalf in completing a transaction to dispose of some federal real property. Subsection 16(3) of the Federal Real Property Act makes reference to a minister authorizing another minister to exercise his power in relation to any transaction. It does not refer to any class of transactions. That terminology is used elsewhere in the Federal Real Property Act. That has caused a technical problem because the words "class of transaction" are used elsewhere in the act.

This provision has been interpreted not to allow a minister to authorize the Minister of Public Works, for example, to handle a whole series or class of transactions for that minister. For example, the Minister of Canadian Heritage might want to authorize the Minister of Public Works and Government Services to handle any dispositions of real property held by the Minister of Canadian Heritage of a value up to \$100,000. That would be a very straightforward administrative way of doing it. However, it cannot be done because of the current wording. The result is that each time a minister wants to authorize another minister to carry out their powers under the Federal Real Property Act, they have to give the specifics of the transaction. The current section has created an administrative burden.

Senator Pearson: Is this just streamlining?

Mr. Richard: Yes, it is.

Senator Pearson: I am all for that.

The Chairman: To a certain extent.

Senator Pearson: Yes, I should qualify that.

The Chairman: How burdensome is it for ministers to have to be specific about the transaction that they hand over other ministers?

à affecter des terres à des fins d'intérêt public. Sous sa forme actuelle, la Loi sur les immeubles fédéraux exige un décret pour autoriser une telle affectation. La loi existe depuis environ huit ans et il appert qu'il serait souhaitable d'avoir un pouvoir de réglementation autorisant la prise d'un règlement permettant aux ministres eux-mêmes, plutôt qu'au Cabinet, d'affecter des terres aux fins de travaux routiers ou d'aménagements collectifs. Le paragraphe 108(2) des Propositions présentées en vue d'une loi corrective permettrait d'apporter cet amendement. Le projet d'alinéa 108(2)(l) se lit comme suit:

régir l'affectation, à perpétuité ou pour une durée déterminée, d'un immeuble fédéral à des fins de travaux routiers ou d'aménagement d'équipements collectifs.

En l'occurrence, on estime que la capacité d'autoriser l'affectation serait limitée aux travaux routiers ou d'aménagement d'équipements collectifs. Les ministres ne seraient pas autorisés à affecter des terres aux fins d'aménagement de parcs ou à d'autres fins d'intérêt public. Il s'agit d'une nouvelle disposition.

Le paragraphe 108(3) est une disposition qui autorise le ministre à autoriser un autre ministre. Généralement, c'est le ministre de qui relève la propriété qui autoriserait, par exemple, le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux à agir en son nom pour conclure une transaction visant à aliéner certains immeubles fédéraux. Le paragraphe 16(3) de la Loi sur les immeubles fédéraux stipule qu'un ministre peut en autoriser un autre à exercer en son nom ses pouvoirs à l'égard de toute opération. Il n'y est pas question d'une catégorie d'opérations. Cette expression est utilisée ailleurs dans la Loi sur les immeubles fédéraux. Cela a causé un problème technique étant donné que l'expression "une catégorie d'opérations" est employée ailleurs dans la mesure.

Cette disposition a été interprétée comme n'autorisant pas un ministre à autoriser le ministre des Travaux publics, à s'occuper d'une catégorie d'opérations pour ce ministre. Ainsi, la ministre du Patrimoine pourrait vouloir autoriser le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux à aliéner une propriété foncière d'une valeur maximale de 100 000 \$ relevant de son portefeuille. Ce serait une façon simple de procéder sur le plan administratif. Cependant, on ne peut procéder ainsi en raison du libellé actuel. Résultat, chaque fois qu'un ministre veut autoriser un autre ministre à exercer ses pouvoirs en son nom aux termes de la Loi sur les immeubles fédéraux, il doit préciser le détail de l'opération. Autrement dit, l'article actuel a créé un fardeau administratif.

Le sénateur Pearson: Est-ce une simple rationalisation?

M. Richard: Oui.

Le sénateur Pearson: Je suis tout à fait en faveur de cela.

La présidente: Jusqu'à un certain point.

Le sénateur Pearson: Oui, je devrais nuancer mes propos.

La présidente: Dans quelle mesure est-il fastidieux pour les ministres de fournir le détail des opérations qu'ils cèdent à des collègues?

Mr. Richard: It is fairly burdensome. The difficulty is that each time that they are involved with a transaction they have to generate another document. The intention was that ministers would be able to delegate wide powers to other ministers for a whole series or class of transaction. In fact, that is what we thought we had captured by the wording but, in fact, we had not. It has created a fair amount of additional work for public servants and for ministers who have to sign those documents.

The Chairman: Are you saying, then, that this new wording would, in effect, be the intent of the original wording?

Mr. Richard: Yes.

Senator Beaudoin: Sometimes I see that only the French or the English wording is changed. What we have here seems, *prima facie*, to be very different. I will give you an example. On page 42a, subsection 44(b) in French states:

[Translation]

b) conférer au ministre ou à son délégué le pouvoir [...]

[English]

Then there are six points, and the French version seems to be a little different from the English version. Is that right?

[Translation]

Ms Rodrigue: This is one of the clauses that we are withdrawing.

Senator Beaudoin: Really?

Ms Rodrigue: Yes. Clause 123 which amends section 44 of the French version of the Financial Administration Act is being withdrawn because a provision of Bill C-71, the Budget Implementation Act, amends this section. With the subsequent tabling of Bill C-71, we have withdrawn our proposal.

Senator Beaudoin: Then you are not withdrawing it because of the rather unusual wording?

[English]

The Chairman: It is on our list of clauses that have been withdrawn. That solves that problem.

Mr. Richard, please continue with the next section.

Mr. Richard: Next is clause 109 of the MSLA. It proposes a new subsection 5.1 to section 18 of the Federal Real Property Act. As the marginal note indicates, this proposed amendment would deem a minister to have administration of federal real property in certain instances where the minister is satisfied that he or she has administration. It would help to simplify the determination of which minister has administration of federal real property. Most important, it would protect the property rights of anyone who acquired property from the federal government by ensuring that when a minister signed the document, that minister was deemed to have administration of the federal real property.

Perhaps I can give you some background as to the concept of administration so you will be better placed to understand why this amendment is being proposed.

The concept of property ownership is somewhat different in relation to the federal government than it is in relation to the private sector. Her Majesty in Right of Canada essentially owns

M. Richard: C'est assez fastidieux. Le problème, c'est qu'à chaque fois qu'ils sont engagés dans une opération, ils doivent produire un autre document. Le but visé était de permettre aux ministres de déléguer de vastes pouvoirs à d'autres ministres relativement à une catégorie d'opérations. En fait, nous pensions avoir réussi à le faire avec le libellé actuel, mais ce n'est pas le cas. Ce libellé a causé un surcroît de travail pour les fonctionnaires et les ministres qui doivent signer ces documents.

La présidente: Si j'ai bien compris, ce nouveau libellé réussirait à concrétiser l'intention du libellé original?

M. Richard: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Parfois, je constate qu'on ne modifie que le français ou l'anglais. En l'occurrence, à première vue, le libellé semble très différent. Je vais vous donner un exemple. À la page 42a, à l'alinéa 44b), le français stipule:

[Français]

b) conférer au ministre ou à son délégué le pouvoir [...]

[Traduction]

Ensuite, il y a six points, et la version française semble quelque peu différente de la version anglaise. Est-ce exact?

[Français]

Mme Rodrigue: C'est un des articles que nous retirons.

Le sénateur Beaudoin: Vous le retirez?

Mme Rodrigue: Oui. L'article 123 qui modifie l'article 44 de la version française de la Loi sur la gestion des finances publiques est retiré parce que le projet de loi C-71, la Loi de l'exécution du budget, modifie cet article. Nous l'avons retiré et le projet de loi C-71 a été déposé après le dépôt de nos propositions.

Le sénateur Beaudoin: Mais il n'est pas retiré parce qu'il a l'air un peu drôle, non?

[Traduction]

La présidente: Cela figure sur notre liste des articles qui ont été retirés. Voilà qui règle le problème.

Monsieur Richard, veuillez poursuivre avec le prochain article.

M. Richard: Il s'agit de l'article 109 des Propositions en vue d'une loi corrective. On propose d'ajouter un nouveau paragraphe (5.1) à l'article 18 de la Loi sur les immeubles fédéraux. Comme l'indique la note explicative, l'amendement proposé établit que le ministre qui est convaincu qu'il a la gestion d'un immeuble fédéral est réputé en avoir la gestion. Il sera ainsi plus simple de déterminer quel ministre a la gestion de l'immeuble. Qui plus est, les droits de propriété de ceux qui acquièrent des immeubles du gouvernement fédéral sont protégés car c'est le ministre signataire du document qui sera réputé avoir la gestion de l'immeuble fédéral.

Je vais vous donner quelques explications concernant le concept de la gestion pour que vous puissiez mieux comprendre pourquoi cet amendement est proposé.

Le concept de la propriété est quelque peu différent pour le gouvernement fédéral par rapport au secteur privé. Sa Majesté du chef du Canada est propriétaire de ce que nous appelons les

what we call federal real property. Individual ministers have what is referred to as administration of the property. They do not have title to it. They administer it and they have administrative responsibility for federal real property.

The Federal Real Property Act created a regime that gave ministers and their officials broad powers in relation to lands they administer for program purposes. The concept of administration is found throughout the act. The minister has administration of real property.

Let us say that the Minister of Transport has administration of airports. If the federal government wishes to dispose of airport lands, the Minister of Transport, having administration of those lands, must sign the deed or the transfer document, in addition to a representative of the Minister of Justice.

The legislative scheme makes it very important to determine which minister legally has control of the property and has administration, as that term is defined in the act.

That concept is very different from what existed prior to the Federal Real Property Act when most dispositions and most dealings with federal real property had been authorized by cabinet by way of an Order in Council. The Federal Real Property Act envisaged that it would not be necessary for cabinet normally to be involved in giving authority to deal with routine dispositions and also with acquisitions of property for the Crown. It gave powers to ministers to do that by virtue of the regulations.

A difficulty has been created. In times past, the government's record system was less rigorous than it is now. Lands were acquired decades ago by departments for the purposes of a department that no longer exists. Departments were amalgamated, de-amalgamated and merged. It is now sometimes very difficult to determine by looking at government records which minister in fact has administration of the federal real property. The objective of this amendment essentially is to simplify the research that is required to be conducted by departments, and also by the Department of Justice, in determining which minister has administration or control of real property.

The Chairman: Are you saying that if something had originally come under the administration of the Minister of Indian Affairs and Northern Development in the 1970s, at this point, if the minister of that department deemed it was his responsibility, he would, in effect, have legal responsibility?

Mr. Richard: Given the recent changes in the structuring of departments, there is no difficulty with cases like that. The difficulty has been that a great deal of our land was acquired a century ago. It is very difficult to determine from the records which minister acquired the property for the purposes of his or her department.

When the organizational acts of the departments were changed recently to reorganize the departments, the changes normally dealt with issues such as administration of real property. The problem is created primarily in relation to properties that the Crown acquired many decades ago where it is difficult to follow through from the

immeubles fédéraux. Les ministres individuels ont ce que nous appelons la gestion des immeubles. Ils n'ont pas de titre à l'égard de ces propriétés. Ils assument une responsabilité administrative en ce qui concerne les immeubles fédéraux.

La Loi sur les immeubles fédéraux crée un régime qui confère aux ministres et à leurs fonctionnaires de vastes pouvoirs concernant les terrains qu'ils administrent dans le cadre du programme. Le concept de la gestion est présent dans toute la loi. Le ministre assume l'administration des immeubles fédéraux.

Supposons que le ministre des Transports assume l'administration des aéroports. Si le gouvernement fédéral souhaite aliéner des terrains aéroportuaires, le ministre des Transports, qui doit assumer la gestion de ces terrains, doit signer l'acte ou le document de transfert, en plus d'un représentant du ministre de la Justice.

Ce cadre législatif fait qu'il est très important de savoir quel ministre assume légalement le contrôle et la gestion de la propriété car le terme gestion est défini dans la loi.

Ce concept est très différent de ce qui existait avant l'adoption de la Loi sur les immeubles fédéraux alors que la plupart des aliénations et des transactions mettant en cause des immeubles fédéraux étaient autorisées par le cabinet par voie de décret. Au terme de la Loi sur les immeubles fédéraux, on a jugé qu'il ne serait pas nécessaire que le cabinet soit tenu de donner son autorisation concernant des aliénations de routine ainsi que des acquisitions de propriétés au nom de la Couronne. Ce pouvoir est accordé aux ministres en vertu de la réglementation.

Cela a créé un problème. Dans le passé, le système de dossiers du gouvernement était moins rigoureux qu'à l'heure actuelle. Des terres ont été acquises il y a des décennies par certains ministères à l'intention d'un ministère qui n'existe plus. Des ministères ont été amalgamés, séparés et fusionnés. À l'heure actuelle, il est parfois très difficile de savoir, après consultation des dossiers gouvernementaux, quel ministre a la gestion d'un immeuble fédéral. Le but de cet amendement est essentiellement de simplifier la recherche que doivent mener les ministères, de même que le ministère de la Justice, pour déterminer quel ministre a le contrôle ou la gestion des immeubles fédéraux.

La présidente: Si j'ai bien compris, si un immeuble relevait de la gestion du ministre des Affaires indiennes et du Nord dans les années 70, si, à ce stade-ci, le ministre titulaire estimait que cela relevait de sa responsabilité, il détiendrait, dans les faits, un pouvoir légal?

M. Richard: Compte tenu des récents changements apportés à la structure des ministères, ce genre de cas ne pose pas de problèmes. La difficulté tient au fait qu'une bonne partie de nos terrains ont été acquis il y a un siècle. Il est très difficile de déterminer à partir des dossiers quel ministre a fait l'acquisition de la propriété aux fins de son ministère.

Lorsque les lois d'organisation des ministères ont été modifiées récemment pour réorganiser les ministères, les changements en question ont pris en compte des dossiers comme celui de la gestion des immeubles fédéraux. Le problème a principalement trait aux propriétés que la Couronne a acquises il y a de

initial acquisition to the current day to determine which minister really has administration.

The concept was that we would allow ministers, upon making reasonable inquiries, to satisfy themselves that the property was under their use and that they actually had administration of the property.

One important result of this provision is the following. In clause 109, the proposed new subsection 5.1 indicates that when the minister has signed a conveyancing document — one of the instruments referred to in the subsection — that is conclusive evidence that the minister is satisfied that he or she has administration. That really protects the property rights of anyone who acquires property from the federal Crown.

We do not want to imperil the title in the event that the wrong minister signs a deed or transfer. We do our utmost, both the department in question and the Department of Justice, to make sure that the right minister signs the document. However, in the event that the proper minister does not sign the document, we do not feel that we should prejudice any third party who has acquired the property from the federal Crown.

The Chairman: Are there any questions?

I believe you have done your duty, sir.

Mr. Richard: Thank you for your time.

The Chairman: Our next presenter is Mr. Jeff Richstone. Mr. Richstone, please direct us to the pages to which we should refer.

Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel (Canadian Heritage), Department of Justice: You should be referring to pages 25 and 25a of the proposal from the Minister of Justice.

Honourable senators, I take to heart Mr. Macpherson's use of the word "uncomplicated". Whenever one talks about copyright — and I look particularly at the chair because I had to talk about copyright to the chair a while ago in reference to another bill — it is anything but uncomplicated. The more the committee got into the matter the more complicated it became. I hope that that is a caution not to go too deeply into this matter. We shall see how far we shall get.

The first provision we are talking about is clause 71, and it refers to an exception dealing with the management and maintenance of archival, library and museum collections. That exception was brought into the Copyright Act by virtue of Bill C-32, the 1997 amendments to the Copyright Act. The opening lines described generally the kinds of activities that would be non-infringing for the library, archive and museum communities.

The problem here is an inconsistency between the English and French versions of the statute. A reference appears in English that is not found in the French version. The amendment in clause 71 would delete from the English version the words "in accordance with the regulations made under subsection (4)".

The Chairman: Where are we?

nombreuses décennies car il est difficile de suivre la filière depuis l'acquisition initiale jusqu'à aujourd'hui pour déterminer quel ministre est véritablement celui qui en assume la gestion.

L'idée était de permettre aux ministres, après avoir fait des recherches raisonnables, d'être convaincus que les immeubles en question relevaient de leur portefeuille et qu'ils en avaient vraiment la gestion.

L'un des résultats importants de cette disposition est le suivant. À l'article 109, le projet d'un nouveau paragraphe (5.1) précise que lorsqu'un ministre a signé un acte de transfert — l'un des instruments mentionnés dans le paragraphe — cela constitue une preuve concluante qu'il a la gestion de la propriété. En fait, cela protège les droits de propriété de ceux qui acquièrent des immeubles du gouvernement fédéral.

Nous ne voulons pas compromettre le titre au cas où le mauvais ministre signerait un acte ou un transfert. Tant au ministère en question qu'au ministère de la Justice, on déploie tous les efforts possibles pour s'assurer que c'est le bon ministre qui signe le document. Cependant, advenant que ce n'est pas lui qui le signe, nous estimons que nous ne devrions pas porter préjudice à une tierce partie qui aurait acheté la propriété de la Couronne fédérale.

La présidente: Y a-t-il des questions?

Je crois que vous vous êtes fort bien acquitté de votre tâche, monsieur.

M. Richard: Je vous remercie de votre attention.

La présidente: Le prochain est M. Jeff Richstone. Monsieur Richstone, veuillez préciser à quelles pages il faut se reporter.

M. Jeff Richstone, avocat-conseil (Patrimoine canadien), ministère de la Justice: Je vous renvoie aux pages 25 et 25a des propositions du ministre de la Justice.

Honorables sénateurs, j'ai à coeur le mot utilisé par M. Macpherson, qui a dit que le programme était «simple». Quand il est question de droit d'auteur — je m'adresse particulièrement à la présidence, car j'ai eu l'occasion de lui parler de droit d'auteur en rapport avec un autre projet de loi —, il n'y a rien de simple. Plus le comité examinait la question, plus cela se compliquait. J'espère que cette mise en garde vous convaincra de ne pas trop creuser la question. Nous verrons jusqu'où nous irons.

La première disposition dont il est question est l'article 71 qui concerne la dispense prévue pour la gestion et l'entretien de collections d'archives, de bibliothèques et de musées. Cette dispense a été incluse dans la Loi sur le droit d'auteur grâce au projet de loi C-32 adopté en 1997. Les premières lignes décrivaient en règle générale le genre d'activités qui ne violait pas le droit d'auteur dans les bibliothèques, les services d'archives et les musées.

Le problème ici, c'est qu'il y a un manque de concordance entre la version anglaise et la version française de la loi. La version anglaise comporte en effet un renvoi qui ne figure pas dans la version française. L'amendement de l'article 71 retrancherait de l'anglais les mots «in accordance with the regulations made under subsection (4)».

La présidente: Où en sommes nous?

Mr. Richstone: We are on page 25a. Under clause 71, in the fine print, it says in English:

The relevant portion of subsection 30.1(1) reads as follows:

...in accordance with the regulations made under subsection (4)...

That reference does not appear on the French side. There is a clear case of inconsistency.

Our argument is that, in terms of the legislative intent and the overall structure of the act, the French version is preferable to the English version for a number of reasons. Note first that the words "in accordance with the regulations made" are ambiguous. They do not indicate clearly whether or not there are regulations. That phrase can be read as "there must be regulations" or it can be read as "if there are regulations, in accordance with those regulations."

The French version preferred not to put those words in because, I submit, the legislative intent was to make those regulations and the regulation-making power purely permissive. Again, in terms of the actual regulation-making power of the section, subsection (4) is worded in a purely permissive way. The Governor in Council may make regulations with respect to the procedure for making copies.

The only regulation-making power we are talking about here is not substantive, it is purely procedural. If there are procedures, they may make regulations. That was the intent. We created an exception from infringement of copyright for the library, museum and archival communities who wanted that very badly in order to maintain and manage their collections. If there were any procedures that needed to be prescribed, they would be described under a permissive regulation-making power. It is the same on the French side.

[Translation]

Le gouverneur général peut par règlement [...]

[English]

There is nothing mandatory about it. I say that the legislative intent clearly is to be permissive because there is a clear contrast between the wording of subsection 4 and those words in subsection 30.1(1) of the English side and other provisions of the act where clearly the intent is to make it obligatory. There are many sections like that. I will point to just one because it is in the same community of provisions dealing with the libraries, archives and museums.

In the Copyright Act, above subsection 30.1(1), you find the heading "libraries, archives and museums". If there is another provision in the set of exceptions dealing with libraries, archives and museums that clearly makes a regulation-making power mandatory rather than permissive, it is subsection 30.3(1). That is in the same basket, if you like, of exceptions dealing with libraries, archives and museums. I bring that up because it is the most relevant example and there are a number of those kinds of provisions.

M. Richstone: Nous sommes à la page 25a. À l'article 71, dans les subtilités, il est dit:

The relevant portion of subsection 30.1(1) reads as follows:

[...] in accordance with the regulations made under subsection (4) [...]

Ce renvoi ne figure pas dans la version française. Il y a donc manque de concordance.

Nous soutenons que, pour ce qui est de l'esprit de la loi et de sa structure globale, la version française est préférable à l'anglaise pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il faut souligner que l'expression «in accordance with the regulations made» est ambiguë. Elle ne précise pas si des règlements ont été pris ou non. On peut interpréter cette expression comme signifiant qu'il faut prendre des règlements ou que, si des règlements ont été pris, il faut le faire en conformité avec ceux-ci.

Dans la version française, on a préféré ne pas insérer cette expression parce que, selon moi, l'esprit du législateur était strictement de permettre la prise de pareils règlements, de prévoir le pouvoir de réglementation. Donc, le paragraphe (4) donne seulement l'autorisation de prendre des règlements. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la procédure à suivre pour faire des reproductions.

Le seul pouvoir de réglementation dont il est question ici ne concerne pas le fond. Il vise uniquement la procédure. S'il y a des formalités à suivre, on peut prendre des règlements. C'était l'esprit de la loi. Nous avons accordé une dispense aux bibliothèques, aux musées et aux services d'archives qui y tenaient vraiment pour pouvoir maintenir et gérer leurs collections. S'il fallait vraiment prévoir des formalités à suivre, elles seraient décrites dans le cadre d'un pouvoir de réglementation facultatif. C'est la même chose dans la version française.

[Français]

Le gouverneur général peut par règlement [...]

[Traduction]

Rien ne l'oblige à prendre des règlements. J'affirme que le législateur souhaitait visiblement être permissif parce qu'il y a une nette différence entre le libellé du paragraphe (4) et ces mots du paragraphe 30.1(1) de la version anglaise et les autres dispositions de la loi, là où il est clair qu'on veut rendre le pouvoir obligatoire. Il y a de nombreux articles comme celui-là. Je n'en soulignerai qu'un parce qu'il est représentatif des dispositions traitant des bibliothèques, des services d'archives et des musées.

Dans la Loi sur le droit d'auteur, le paragraphe 30.1(1) est précédé du titre «Bibliothèques, musées ou services d'archives». S'il y a une autre disposition dans la série de dispenses traitant des bibliothèques, des services d'archives et des musées qui rend nettement le pouvoir de réglementation obligatoire plutôt que facultatif, c'est bien le paragraphe 30.3(1). Il va dans le même sens, si vous préférez, que les dispenses accordées aux bibliothèques, aux services d'archives et aux musées. Je le souligne parce qu'il représente l'exemple le plus pertinent et qu'il y a plusieurs dispositions du même genre.

There is another non-infringement section. Paragraph 30.3(1)(c) of the Copyright Act says that an educational institution, library, archive or museum does not infringe copyright where there is affixed, in the prescribed manner and location, a notice warning of infringement of the copyright.

That is a clear legislative intent and pointer that you cannot have that exception. That exception cannot take place unless there is a notice in the prescribed manner and location. Of course, at the end of that section, subsection 30.3(5) contains a regulation-making power. It says that the Governor in Council may, for the purpose of paragraph 30.3(1)(c), prescribe a regulation.

There are other instances; however, I brought that to the attention of the committee because it deals clearly with the same basket of exceptions for the library, archive and museum community in one section, in both English and French. Perhaps you can look at 30.3(1)(c) in the French side. Again, you see it is quite clear.

[Translation]

L'avertissement réglementaire a été affiché selon les modalités réglementaires.

[English]

It is quite clear in that provision in both English and French that that must be mandatory.

The clause that this committee is to pay attention to does not have that kind of legislative intent or that legislative pointer. A major reason that I believe that the legislative intent is clear is that where regulations were to be mandatory, Parliament said so. The committees that studied the bill were quite well aware of that because it was pointed out to them.

If you consider the whole of section 30.1, you see that following the word "collection" on line 19, in both the English and the French, there are seven paragraphs. There are seven different instances where libraries, archives and museums may make copies, including, for example, if the original is rare and published, for the purposes of internal record keeping and cataloguing, for insurance purposes and, if necessary, for a restoration. All of those are disjunctive. They are specific acts that libraries, archives and museum may take in terms of reproduction of their own collections.

If you read the regulation-making power as mandatory, I submit that it would result in an absurdity. What would it mean? Would you need to make a separate regulation for each one of the seven instances? Note the word "or" at the end of the sixth paragraph. It is disjunctive. If you read this as mandatory, if you made a regulation for one, would that mean that the rest could not be used by the museum, archive and library community in the absence of a regulation? That would result in at least an anomaly, if not an absurdity.

It seems to me that in terms of both the intent, since there are many instances where regulations are prescribed clearly, and the overall structure of the act and of the section, reading the

Il existe un autre article prévoyant des cas où il n'y a pas violation du droit d'auteur. On peut lire, à l'alinéa 30.3(1)c) de la Loi sur le droit d'auteur, qu'un établissement d'enseignement, une bibliothèque, un service d'archives ou un musée ne viole pas le droit d'auteur s'il affiche l'avertissement réglementaire selon les modalités réglementaires.

Voilà qui prouve clairement que le législateur ne voulait pas de cette dispense. Elle n'est accordée que si l'on affiche un avertissement de la manière prévue et à l'endroit indiqué. Bien sûr, à la fin de cet article, le paragraphe 30.3(5) prévoit un pouvoir de réglementation. Il dispose que le gouverneur en conseil peut, aux fins de l'alinéa 30.3(1)c), prendre un règlement.

Il existe d'autres cas; toutefois, j'ai attiré l'attention du comité sur celui-là parce qu'il concerne clairement la même série de dispenses que celles qui sont prévues pour les bibliothèques, les services d'archives et les musées, tant en anglais qu'en français. Vous pouvez peut-être vous reporter à l'alinéa 30.3(1)c) de la version anglaise, qui est très clair.

[Français]

L'avertissement réglementaire a été affiché selon les modalités réglementaires.

[Traduction]

Cette disposition prévoit très clairement, tant en anglais qu'en français, que l'avertissement est obligatoire.

L'article auquel il faut que le comité accorde son attention ne comporte pas ce genre d'indices de l'esprit de la loi. Une des raisons principales pour lesquelles j'en suis convaincu, c'est que lorsqu'un règlement est obligatoire, le Parlement l'affirme. Les comités qui ont examiné le projet de loi en étaient bien conscients, car on le leur avait fait remarquer.

Si vous examinez l'article 30.1 en entier, vous constaterez qu'après le mot «collection» à la ligne 19, en anglais, et après le mot «d'archives», en français, il y a sept alinéas. On prévoit sept cas différents où les bibliothèques, les services d'archives et les musées peuvent faire des reproductions, y compris notamment si l'original est un document rare ou non publié, à des fins internes de catalogage et de tenue de dossiers, à des fins d'assurances et, au besoin, pour faire de la restauration. Toutes ces conditions sont disjonctives. Ce sont des choses précises que les bibliothèques, les services d'archives et les musées peuvent faire en termes de reproduction de leurs propres collections.

Si vous interprétez le pouvoir de réglementation comme étant obligatoire, vous aboutirez à mon avis à une absurdité. Que signifierait-il? Faudrait-il prendre un règlement distinct pour chacun de ces cas? Voyez la présence du mot «or» à la fin du sixième alinéa, en anglais. Il est disjonctif. Si vous interprétez cela comme une obligation, si vous prenez un règlement dans l'un des cas, cela signifie-t-il que les autres alinéas ne pourraient être invoqués par les musées, les services d'archives et les bibliothèques en l'absence d'un règlement? Cela entraînerait à tout le moins une anomalie, voire une absurdité.

Il me semble qu'en termes à la fois d'esprit, puisqu'il y a de nombreux cas où le règlement est clairement exigé, et de structure globale de la loi ou de l'article, interpréter le pouvoir de

regulation-making power as mandatory would result in an anomaly and an absurdity, because you could not capture it.

The regulation-making power, I would point out, is purely procedural. It does not affect rights. The rights that are affected have been effected by Parliament in that section itself. This is a purely procedural provision.

Given that and given that the words in the English section are clearly ambiguous at best, in the interests of clarity and to assist the library, archiving and museum community, it was proposed that those words be taken out of the English version.

The Chairman: If there are no questions, perhaps we can go to clause 72. I am concerned about adding the words "at the time the work is deposited". Is that to make certain that no one can come back retroactively and prevent photocopying?

Mr. Richstone: Yes, that is the provision. In this case, too, there is an inconsistency between the English and French texts.

On page 25a, the words in the French text are: "au moment où il déposait l'oeuvre". We are not putting words into both language versions. Those words were there in the French version. In this case, the words are not in the English version. It is proposed to add those words to the English version. We have a case where words are in one version but not the other. People will wonder why. If one looks at the architecture of the section, it is clear that the words were meant to be there.

I will start at the beginning of section 30.21. That will help the committee to understand the reason d'être of this provision. It was added in parliamentary committee in the other place at second reading. It was not a first reading provision. It was brought in at second reading because a number of concerns had been voiced by people in the archival community. Historians and genealogists wanted to make copies of letters of parents or members of a family, and they could not get copyright permission. In many cases the parties had died, but the letters or ledgers were not in the public domain. It was difficult to get permissions, and people wanted to do their own genealogy. They wanted to do their own histories or histories of Canada. Therefore, that provision was brought in by the committee in the other place to respond to those concerns.

In order to understand the reason for this amendment, subsection (1) of 30.21 sets out the exception. It is an exception for an archive, and only for an archive, to make a copy in accordance with subsection (3) of an unpublished work that is deposited in the archive after the coming into force of this section. We are dealing with archival deposits, and this provision is meant to respond to those concerns. That is the opening of subsection 30.21(1).

Subsection (2) states that where a person makes a deposit in an archive, the archive must give the person notice that it may copy the work in accordance with this section.

réglementation comme étant obligatoire entraînerait une anomalie ou une absurdité, parce que vous ne pourriez pas le saisir.

Le pouvoir de réglementation, je le souligne, est strictement procédural. Il n'affecte pas les droits. Les droits qui sont affectés l'ont été par le Parlement dans l'article comme tel. Il s'agit purement d'une disposition procédurale.

Compte tenu de ce qui précède et étant donné l'ambiguïté au mieux des mots utilisés dans l'article de la version anglaise, dans l'intérêt de la clarté et en vue d'aider les bibliothèques, les services d'archives et les musées, il a été proposé que ces mots soient retranchés de la version anglaise.

La présidente: S'il n'y a pas de question, nous pouvons peut-être passer à l'article 72.1 du projet de loi. L'ajout des mots *at the time the work is deposited+ me préoccupe. Le propose-t-on pour faire en sorte que nul ne puisse après coup empêcher la reproduction?

M. Richstone: Oui, c'est bien la disposition. Dans ce cas-ci, également, il y a un manque de concordance entre l'anglais et le français.

À la page 25a, vous verrez que la version française dit: «au moment où il déposait l'oeuvre». Nous ne proposons pas un ajout aux deux versions. Ces mots étaient déjà là dans la version française. Par contre, ils ne figurent pas dans la version anglaise. Il est proposé de les ajouter. C'est un cas où des mots figurent dans une version, mais pas dans l'autre. On peut s'interroger sur la raison de cette absence. Si l'on examine la façon dont l'article est agencé, il est clair que les mots devraient être là.

Je commencerai au début de l'article 30.21. Le comité pourra plus facilement comprendre la raison d'être de cette disposition. Un comité parlementaire de l'autre endroit a inséré cet article, à l'étape de la deuxième lecture. En effet, cette disposition n'est pas la même que celle qui s'y trouvait à la première lecture. Elle a été introduite à l'étape de la deuxième lecture parce que des membres de service d'archives avaient exprimé plusieurs préoccupations. Des historiens et des généalogistes souhaitaient pouvoir reproduire des lettres de parents ou de membres de la famille, et ils étaient incapables d'obtenir la permission. Souvent, les parties en cause étaient décédées, mais les lettres ou les livres ne faisaient pas partie du domaine public. Il était difficile d'obtenir les autorisations, et on souhaitait faire sa propre généalogie. Ils souhaitaient faire leur propre arbre généalogique ou dresser ceux de Canadiens. Par conséquent, le comité de l'autre endroit a inséré cette disposition.

Pour bien comprendre la raison d'être de cet amendement, le paragraphe (1) de l'article 30.21 établit la dispense. Il exempte les services d'archives et uniquement eux de sorte qu'ils peuvent reproduire en conformité avec le paragraphe (3) une oeuvre inédite qui est déposée après l'entrée en vigueur de cet article. Il est donc question de dépôt dans un service d'archives, et cette disposition se veut une réponse aux préoccupations. C'est ainsi que commence le paragraphe 30.21(1).

Le paragraphe (2) dispose que, lorsqu'une personne dépose une oeuvre au service d'archives, il faut que celui-ci l'avertisse que son oeuvre pourrait être reproduite en conformité avec cet article.

The architecture of this section was as follows. First, we set out the non-infringement provision. Then we say how this non-infringement provision is to work. The first step is that the archive, upon receiving the donation or the collection that the depositor wants to deposit, must inform the depositor right away as notice that it may copy the work in accordance with those sections.

Why would we put those words in this provision? The answer is that the notion of a notice makes sense if the archive tells the depositor at the beginning that there may be a copying provision. That is why, at the time of depositing the work, the copy may or may not take place. At that time, the notice is given. You would not need to give a notice if the depositor could at any time raise objections. You need to give a notice to the depositor because the depositor should be put on notice that there may be copying if the depositor so agrees. That provision clearly sets out the reason for the notice.

Subsection (3), which is where we propose to make the provision, should be read as a whole. Those are the conditions for copying the work. If you are in paragraph (a), you are the depositor. Paragraph 30.21(3)(a) now states:

the person who deposited the work, if a copyright owner, does not prohibit copying.

We propose adding the words "at the time the work is deposited".

I would now direct your attention to paragraph (b) which, in essence, states that copying has not been prohibited by any other owner of copyright in the work. If I deposit a collection with the archive, it may be not only my copyright but other people's copyright as well. For example, it may be my letters or copies of my letters. I hold copyright to my letters, but the people who write letters to me continue to hold copyright in them. That is clearly the law and it has been the law for hundreds of years. When a famous senator deposits his or her collection with the archive, the senator will not have copyright in each item in the collection. However, it is of great archival interest and historical and genealogical interest to a number of people. The depositor cannot certify that the depositor holds copyright to all of that.

Parliament and the government had to respect the rights of other copyright owners who may object to the fact that people are copying their works without their permission. Remember, we are talking only about unpublished works, such as letters and memoranda.

In both the English and the French side of paragraph (b), there is no restriction on time of notice. The copyright owner, not the depositor, may object at any time. It is the contrast between the two that reveals the parliamentary intent.

It makes sense for the depositor to object at the time of deposit because there is a contract of deposit. At the time of the contract of deposit, the depositor will say whether he or she objects. However, another copyright owner will not know that this

Voici comment est structuré l'article. Tout d'abord, vient la disposition de non-violation. Ensuite, on explique comment elle s'applique. La première étape consiste pour un service d'archives, dès qu'il reçoit le don ou la collection que souhaite déposer la personne, à l'avertir immédiatement que l'oeuvre pourrait être reproduite en conformité avec ces articles.

Pourquoi voudrait-on insérer ces mots dans la disposition? Le principe d'un avertissement n'est logique que si le service d'archives informe le déposant au tout début que son oeuvre pourrait être reproduite. C'est pourquoi, au moment de déposer l'oeuvre, il peut y avoir reproduction. C'est à ce moment-là que la personne déposant l'oeuvre en est avertie. Il ne serait pas nécessaire de donner un pareil avis si la personne pouvait s'y opposer n'importe quand. Il faut donner avis à la personne qui dépose l'oeuvre parce qu'il faut l'avertir que des reproductions pourraient être faites si elle ne les interdit pas. La disposition établit clairement la raison pour laquelle il faut donner avis.

Le paragraphe (3), dans la version anglaise où nous proposons un changement, devrait se lire comme un tout. Voilà les conditions pour reproduire l'oeuvre. À l'alinéa a), c'est du point de vue de la personne qui dépose l'oeuvre. L'alinéa 30.21(3)a) de la version anglaise prévoit actuellement que:

The person who deposited the work, if a copyright owner, does not prohibit copying.

Nous proposons d'y ajouter «at the time the work is deposited».

J'attire maintenant votre attention sur l'alinéa b) qui, essentiellement, dit que la reproduction n'a pas été interdite par tout autre titulaire de droit d'auteur relativement à l'oeuvre. Si je dépose une collection à un service d'archives, il n'y a peut-être pas que mon droit d'auteur qui est en jeu, mais également celui d'autres. Par exemple, ce sont peut-être mes lettres ou des copies de mes lettres. Je suis titulaire du droit d'auteur concernant mes lettres, mais ceux qui m'ont écrit continuent d'avoir des droits d'auteur sur leurs lettres. C'est de toute évidence la loi et c'est ainsi depuis des siècles. Quand un sénateur bien connu dépose sa collection à un service d'archives, il ne sera pas titulaire du droit d'auteur pour chacun des articles de la collection. Cependant, sa collection est d'un grand intérêt d'archive et d'un intérêt historique et généalogique pour plusieurs. La personne qui dépose la collection ne peut pas attester qu'elle détient les droits d'auteur relatifs à toute la collection.

Le Parlement et le gouvernement doivent respecter les droits des autres titulaires du droit d'auteur qui peuvent s'opposer à la reproduction de leurs oeuvres sans leur consentement. N'oubliez pas qu'il n'est question ici que d'oeuvres non publiées, comme les lettres et les mémoires.

L'alinéa b) des versions anglaise et française ne prévoit aucun délai. Le titulaire du droit d'auteur, pas le déposant, peut interdire la reproduction d'une oeuvre n'importe quand. L'intention du législateur dans ce cas-ci est très claire.

Il est logique que le déposant interdise la reproduction d'une oeuvre au moment où il la dépose puisqu'il doit, au moment du dépôt de l'oeuvre, signer un contrat. Il doit l'indiquer à ce moment-là. Toutefois, il se peut qu'il y ait un autre titulaire du

material is being deposited and may find out later, perhaps through the press.

The Chairman: Do you mean you have deposited my love letters?

Mr. Richstone: That is right. They will have the chance to prohibit it at any future time. That is why paragraph (b) is not time restrictive or time specific.

I look at the members of the committee who heard me discuss the Berne Convention rights. The copyright owners have the right to object. They were not there at the time of deposit. They could not make their objections at the time, so they have the right to do it there.

The parliamentary intent is clear in the French version because you have "au moment où il déposait l'oeuvre". The contrast between (a) and (b) on the French side is clear. The contrast between (a) and (b) on the English side is not as clear, and it does not reflect that intent. It makes sense only when you look at subsection (2) and paragraphs (a) and (b) together.

As a final point, this was all done to respond to the very strong concerns of the archival community and the genealogists and historians of Canada who wanted to do research, but it was also meant to reflect archival practice. What I am saying to the committee is nothing other than what archives do right now. When someone wants to deposit a work, it is not done without a contract. Some kind of contract is drafted. I have drafted on behalf of the National Archives many such contracts that set out the form to be deposited, the conditions to be attached and when that collection is to be revealed. That is how archival practice works, and that is why the time restriction makes sense in this case. It is meant to reflect that kind of practice in the community.

Clause 73 deals with subsection 72(1) of the Copyright Act regarding publication of proposed tariffs. Again, we are on page 25a. The purpose of the amendment is to delete, from both the English and the French versions, a reference to persons with perceptual disabilities. The subsection should not apply to persons with perceptual disabilities because they do not have to pay the royalties covered by the proposed tariff.

In order to understand subsection 72(1), you must read section 32, the substantive section that is a specific exception made for persons with perceptual disabilities.

This change was made between first reading and second reading, and it is very clear if you look at the first-reading provision of section 32. The Department of Justice thanks the Library of Parliament for making a first-reading version available.

In the first version of section 32, which provided for an infringement of copyright, subsection (5) stated that it was not an infringement of copyright for a person to make more than one copy or sound recording for a person or on behalf of a person with perceptual disabilities, if the person had paid the royalties and had complied with any terms and conditions fixed under the statute.

droit d'auteur qui ne sache pas que cette oeuvre a été déposée et qui ne l'apprenne que plus tard, peut-être par la voie des journaux.

La présidente: Voulez-vous dire que vous avez déposé mes lettres d'amour?

M. Richstone: Oui. Ils pourront en interdire la reproduction à n'importe quel moment. Voilà pourquoi l'alinéa b) ne prévoit aucun délai.

Certains d'entre vous m'ont entendu parler des droits que prévoit la Convention de Berne. Les titulaires d'un droit d'auteur peuvent s'opposer à la reproduction de leurs oeuvres. Ils n'étaient pas présents au moment de leur dépôt. Comme ils ne pouvaient pas en interdire la reproduction à ce moment-là, ils ont le droit de le faire maintenant.

L'intention du législateur est claire dans la version française parce qu'elle contient les mots «au moment où il déposait l'oeuvre». La distinction entre les alinéas a) et b) dans la version française est très claire. La distinction entre les alinéas a) et b) dans la version anglaise ne l'est pas. Elle ne reflète pas l'intention du législateur. Il faut lire le paragraphe (2) et les alinéas a) et b) pour comprendre.

Enfin, cette modification répond aux vives préoccupations formulées par les services d'archives, les généalogistes et les historiens au Canada, mais reflète également les pratiques actuelles. Je ne fais qu'expliquer au comité ce que les services d'archives font déjà. Quand quelqu'un veut déposer une oeuvre, on rédige un contrat. J'en ai déjà rédigé beaucoup au nom des Archives nationales. Ces contrats décrivent l'oeuvre qui est déposée, les conditions relatives à son dépôt, et quand la collection peut être dévoilée. Voilà ce que font les services d'archives. D'où l'importance de cette précision. Elle reflète ce qui se fait déjà dans la communauté.

L'article 73 porte sur le paragraphe 72(1) de la Loi sur le droit d'auteur, où il est question de la publication du projet de tarif. Le texte se trouve à la page 25a. Cette modification vise à supprimer des versions anglaise et française tout renvoi aux personnes ayant des déficiences perceptuelles. Ce paragraphe ne devrait pas s'appliquer à ces personnes puisqu'elles n'ont pas à payer les redevances visées par le projet de tarif.

Pour comprendre le paragraphe 72(1), vous devez lire l'article 32, qui prévoit une exception pour les personnes ayant des déficiences perceptuelles.

Cette modification a été apportée entre les première et deuxième lectures. Vous allez d'ailleurs le constater si vous jetez un coup d'oeil sur la version de l'article 32 qui a été présenté à l'étape de la première lecture. Le ministère de la Justice tient à remercier la Bibliothèque du Parlement de lui avoir fourni cette version.

Dans la première version de l'article 32, où il était question de violation du droit d'auteur, le paragraphe (5) précisait ce qui suit: ne constitue pas une violation du droit d'auteur le fait pour une personne agissant à la demande d'une personne ayant une déficience perceptuelle, ou agissant dans l'intérêt de cette dernière, de reproduire plus d'un exemplaire ou plus d'un enregistrement sonore d'une oeuvre, si la personne a versé les

That subsection (5) created an exemption for persons with perceptual disabilities and people working for them in terms of making copies in alternate formats, but it was not a pure exception, a royalty-free exception. It was what they call a compulsory licence. Subsection (5), as it read in first reading, said that such copies would still be an infringement of copyright unless a royalty were paid. However, the royalty is paid not on a one-to-one basis between the rights holder of a sound recording or a book that is being done in an alternate format, such as Braille. Rather, the royalty is paid under the terms of collective administration. That means that the several rights holders can entrust a certain right to a collective society. That collective society acts in the name of the rights holders and files tariffs with the Copyright Board.

It is an immensely long process. The collective files a tariff. The people who must pay the associated royalties appear before the Copyright Board and object to those royalties and tariffs. It is a kind of quasi-judicial process. At the end of the day, the tariff is published and certified. The royalties are paid under the tariff to the rights holder.

If that occurred, under subsection 32(5), as it stood at first reading, there would be no infringement of copyright. The exemption was conditional upon payments of royalties under a tariff. That was the essential structure. A number of provisions in the Copyright Act contain that structure right now. The Copyright Act sets up a number of what we call compulsory licences under which the rights holder must give a licence to people to copy or to broadcast the work, but that is not on a royalty-free basis; there is a tariff and the rights holder receives compensation. There is some kind of remuneration. That is how the subsection read at first reading.

At second reading, very strong representations were made to the committee in the other place by people with perceptual disabilities and by organizations working on their behalf. They said that they could not afford to pay royalties, especially given the charitable or non-commercial nature of the organizations and their work. The government then proposed and the committee and ultimately Parliament accepted to do away with the compulsory licence.

Section 32, as it stands now, contains three subsections. Subsection 32(1) was changed somewhat but it still sets out the exception for non-infringement of copyright in certain cases under paragraphs (a), (b) and (c). Subsection 32(2) excludes the making of large print books. Since there was already a market for that product, there was no need for such an exception. Subsection 32(3) provides a further limitation for products that are already commercially available. If a product is already commercially available in a format, there is no need to make copies and no reason to create an exception.

redevances et si elle s'est conformée aux obligations découlant de la loi.

Ce paragraphe créait une exception pour les personnes ayant des déficiences perceptuelles et pour les personnes agissant en leur nom quand elles reproduisaient des exemplaires sous un autre format, sauf qu'il prévoyait le versement de redevances en vertu de ce qu'on appelle une licence obligatoire. Le paragraphe (5), à l'étape de la première lecture, précisait que la reproduction de ces exemplaires constituait une violation du droit d'auteur si aucune redevance n'était versée. Toutefois, la redevance n'est pas versée directement au titulaire du droit relatif à l'enregistrement sonore ou à l'ouvrage reproduit sur un autre support, en braille par exemple, mais à la société de gestion collective. Autrement dit, les nombreux titulaires de droits d'auteur peuvent confier un certain droit à une société de gestion collective. Celle-ci va agir en leur nom et déposer des projets de tarifs auprès de la Commission du droit d'auteur.

Ce processus est très long. La société de gestion dépose un projet de tarif. Les personnes qui doivent payer les redevances comparaissent devant la Commission du droit d'auteur et font connaître leur opposition. C'est un processus quasi-judiciaire. Les tarifs sont ensuite publiés et homologués. Les redevances sont payées en vertu du projet de tarif, au titulaire du droit d'auteur.

Or, le paragraphe 32(5), à l'étape de la première lecture, ne prévoyait pas qu'il y avait violation du droit d'auteur dans ces cas-là. L'exception ne s'appliquait que si les redevances étaient payées en vertu du projet de tarif. Il s'agissait-là d'un élément clé, un élément que l'on retrouve d'ailleurs dans plusieurs dispositions actuelles de la Loi sur le droit d'auteur. En effet, la Loi prévoit divers régimes de licences obligatoires en vertu desquels les titulaires de droits d'auteur doivent autoriser la reproduction ou la diffusion de leurs oeuvres sur versement de redevances. Un projet de tarif est déposé, et les titulaires de droits d'auteurs reçoivent une compensation. Ils touchent une sorte de rémunération. Voilà ce que disait le paragraphe à l'étape de la première lecture.

À l'étape de la deuxième lecture, les personnes ayant des déficiences perceptuelles et les organismes qui les représentent ont vivement dénoncé cette disposition devant le comité de l'autre endroit. Elles ont dit qu'elles n'avaient pas les moyens de payer des redevances, et que les organismes qui les représentaient étaient des organismes de charité, sans but lucratif. Le gouvernement a proposé qu'on supprime dans leur cas l'obligation d'obtenir une licence obligatoire, proposition qui a été entérinée d'abord par le comité, et ensuite par le Parlement.

L'article 32, dans sa formule actuelle, compte trois paragraphes. Le paragraphe 32(1) a été quelque peu modifié, mais définit toujours les cas où, en vertu des alinéas a), b) et c), la reproduction d'oeuvres ne constitue pas une violation du droit d'auteur. Le paragraphe 32(2) interdit la production de livres imprimés en gros caractères. Comme il existe déjà un marché pour ce produit, il n'est pas nécessaire de prévoir une exception. Le paragraphe 32(3), lui, précise que si un produit est déjà accessible sur le marché sur un support précis, il n'est pas nécessaire d'en produire des exemplaires et de créer une exception.

Aside from those two limitations, the exception is a royalty-free exception. There is no longer a reference to paying royalties or to complying with a tariff. However, other provisions still exist because there are still other compulsory licences.

Turn now to section 72 under the "Collective Administration" part of the Copyright Act. The key provision starts off in section 71 dealing with the royalties for collective administration. In both English and French, subsection 71(1) says that each collective society that carries on the business of collecting royalties referred to in the subsections — and there are a number of subsections — shall file with the board a proposed tariff.

At first reading, section 71 contained a reference to section 32 because a collective society scheme was envisioned then for this compulsory licence with respect to persons with perceptual disabilities. As you see it now, the reference to section 32 was removed.

We removed all of the references to section 32 that appeared in section 71 and the other sections — the legislative history will bear that out — but we forgot to remove the references to persons with perceptual disabilities. Those references still stand.

One noted authority on copyright referred to the ghost that lies in these provisions. The ghost is the references to persons with perceptual disabilities. As Mr. Macpherson would say, the references are spent. It is a different twist on the meaning of "spent", but the references do not exist any more.

We move now to section 72. We are talking about the publication of proposed tariffs. There are no more tariffs for rights holders with respect to persons with perceptual disabilities. Section 72 as it reads now says that the Copyright Board shall publish a tariff within 60 days and give notice of it to prospective retransmitters, educational institutions, persons with perceptual disabilities or their representatives. Those persons may file their objections to the tariff with the board.

That makes sense for those people where there is such a collective administration scheme. For retransmitters, we are talking about the cable companies, which, of course, have to pay royalties to the broadcasters. There are also new exceptions and new compulsory licenses for rights holders with respect to the copying done in educational institutions, and those institutions have to pay royalties. However, persons with perceptual disabilities do not have to pay royalties. No reference to them is necessary, because there is no more compulsory licence, no more collective rights scheme in relation to them. They need not make any objections.

The Library of Parliament raised the question that that would remove the right of those persons to file objections. First and foremost, the objection power or objection provision is clearly attracted to the person who must pay. Clearly, the person who

Par ailleurs, cet article ne prévoit le versement d'aucune redevance. Il ne fait plus allusion aux paiements de redevances ou aux tarifs. Toutefois, il en est question ailleurs dans la Loi puisqu'il existe d'autres types de licences obligatoires.

Passons maintenant à l'article 72, qui se trouve dans la partie intitulée «Gestion collective» de la Loi sur le droit d'auteur. La disposition clé est l'article 71, qui porte sur les redevances à payer pour la gestion collective. Les versions anglaise et française du paragraphe 71(1) disposent que seule une société de gestion qui se livre à la perception des redevances visées aux paragraphes mentionnés — et il y en a plusieurs — peut déposer auprès de la Commission un projet de tarif de ces redevances.

À l'étape de la première lecture, l'article 32 était mentionné à l'article 71 parce qu'on prévoyait, à l'époque, confier à une société de gestion la responsabilité du régime de licence obligatoire applicable aux personnes ayant des déficiences perceptuelles. Comme vous pouvez le voir, le renvoi à l'article 32 a été supprimé.

Nous avons supprimé tous les renvois à l'article 32 qui figuraient dans l'article 71 et ailleurs — le contexte législatif va le démontrer — mais nous avons oublié de supprimer les renvois aux personnes ayant des déficiences perceptuelles. Il y en a encore.

Un spécialiste du droit d'auteur a parlé du fantôme qui hante ces dispositions, le fantôme étant les renvois aux personnes ayant des déficiences perceptuelles. Comme le dirait M. Macpherson, ces renvois sont dépassés. Ils n'ont plus cours.

Passons maintenant à l'article 72, qui traite de la publication du projet de tarif. Les titulaires de droits d'auteurs ne peuvent plus exiger des personnes ayant des déficiences perceptuelles qu'elles paient des tarifs. L'article 72, dans sa forme actuelle, précise que la Commission du droit d'auteur doit publier le projet de tarif et donner un avis indiquant que les établissements d'enseignement, les retransmetteurs éventuels, les personnes ayant des déficiences perceptuelles, ou leurs représentants, peuvent y faire opposition en déposant auprès d'elle une déclaration en ce sens dans les 60 jours suivant la publication. Ces personnes peuvent s'opposer au tarif en déposant une déclaration en ce sens auprès de la Commission.

Il est normal que les personnes représentées par une société de gestion puissent faire connaître leur opposition. Les retransmetteurs, eux, soit les câblodistributeurs, doivent verser des redevances aux radiodiffuseurs. De nouvelles exceptions et de nouveaux régimes de licences obligatoires sont prévus pour les titulaires de droits d'auteur dont les oeuvres sont reproduites par des établissements d'enseignement qui, eux, doivent payer des redevances. Toutefois, les personnes ayant des déficiences perceptuelles n'ont pas à payer de redevances. Il n'est pas nécessaire de les mentionner, parce qu'elles ne sont plus visées par le régime de licence obligatoire, les régimes de droits collectifs. Elles n'ont pas à déposer une déclaration.

La Bibliothèque du Parlement s'est demandée si cela ne portait pas atteinte au droit des personnes ayant des déficiences perceptuelles de faire valoir leur point de vue. D'abord, seules les personnes qui paient des redevances peuvent faire connaître leur

must pay would file an objection or would at least have an interest in filing objections. Persons with perceptual disabilities would have no interest in filing objections because they do not have to pay.

However, if persons with perceptual disabilities wished to make representations before the board, they could do so as intervenors in any number of royalty schemes. The board accepts intervenors, and there is case law for that now. It is not clear to me why persons with perceptual disabilities would want to do that, because there are only two such schemes now, one for cable — that is, retransmitters — and one for educational institutions. While there is nothing in the statute that would deny them the right to come in, they would not have the status of objectors because they do not have the status of payers. That is the reason for the change. I have gone into it in some detail, because it is impenetrable otherwise.

Clause 74 does the same thing. That amendment would delete the reference in subsection 73(1) to persons with perceptual disabilities. Subparagraph 73(1)(a)(i) refers to royalties to be paid by...

any person making more than one copy or sound recording of a literary, musical or dramatic work in order to accommodate the needs of a person with a perceptual disability...

However, there are no royalties to be paid for that. There are no tariffs. Therefore, there is no need for the reference.

Senator Beaudoin: Under clause 74, subsection 73(1) has subparagraphs (i) and (ii) on the English side while the French version has no subparagraphs.

[Translation]

Can you chalk this up to the genius of the French language?

Mr. Richstone: Yes, the genius of the language comes into play. The French drafters do not like to divide and further subdivide paragraphs. They prefer to keep things together.

Senator Beaudoin: That is true.

Mr. Richstone: That is always the case. You can find this in the last part.

Senator Beaudoin: I have seen it stated this way at least four or five times.

Mr. Richstone: This is standard procedure. The French drafters prefer to keep everything together, whereas the English version often contains clauses, subclauses, paragraphs and so forth.

Senator Beaudoin: I do not have a problem with that.

[English]

Mr. Richstone: It is the same rationale.

Senator Beaudoin: It is exactly the same.

The Chairman: Thank you for your presentation, Mr. Richstone.

opposition à un projet de tarif. Manifestement, la personne qui doit verser une redevance s'opposerait au projet ou, à tout le moins, aurait intérêt à le faire. Les personnes ayant des déficiences perceptuelles n'auraient aucun intérêt à déposer une opposition puisqu'elles n'ont pas à verser de redevances.

Toutefois, si les personnes ayant des déficiences perceptuelles souhaitent faire valoir leur point de vue à la Commission, elles peuvent le faire, mais à titre d'intervenants. La Commission l'autorise, et il existe des précédentes à cet égard. Je ne comprends pas pourquoi elles voudraient le faire, parce qu'il n'y a que deux régimes de redevances, un pour les câblodistributeurs — c'est-à-dire les retransmetteurs — et un pour les établissements d'enseignement. Même s'il n'y a rien dans la Loi qui les empêche de faire valoir leur point de vue, leur opposition ne serait pas prise en considération parce qu'elles ne versent pas de redevances. Voilà pourquoi nous apportons cette modification. J'ai été obligé de vous donner des explications détaillées, parce que le sujet est assez complexe.

L'article 74 fait la même chose. Il supprime du paragraphe 73(1) le renvoi aux personnes ayant des déficiences perceptuelles. Le sous-alinéa 73(1)(a)(i) fait allusion aux redevances à payer...

par les personnes réalisant plusieurs exemplaires ou enregistrements sonores pour les personnes ayant des déficiences perceptuelles [...]

Toutefois, elles n'ont pas à payer de redevances, des tarifs. Ce renvoi est donc inutile.

Le sénateur Beaudoin: Dans la version anglaise, l'article 74 fait allusion au paragraphe 73(1), sous-alinéas (i) et (ii). Il n'y a pas de sous-alinéas dans la version française.

[Français]

Ce que vous avez mis en français, est-ce à cause du génie de la langue?

M. Richstone: Oui, à cause du génie de la langue. En français, les rédacteurs n'aiment pas diviser et subdiviser les paragraphes. La rédaction française aime bien garder cela en tête.

Le sénateur Beaudoin: C'est pour le génie de la langue.

M. Richstone: C'est toujours le cas. C'est le génie de la langue française qui veut tout garder ensemble. Vous avez cela dans la dernière partie.

Le sénateur Beaudoin: Cela fait quatre ou cinq fois que je le vois, c'est toujours comme cela.

M. Richstone: C'est la pratique. La pratique veut, en français, que l'on garde tout ensemble. En anglais, la pratique veut qu'on divise et subdivise en alinéas, ainsi de suite.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne me gêne pas.

[Traduction]

M. Richstone: Le sens est le même.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

La présidente: Merci pour votre témoignage, monsieur Richstone.

Mr. Richstone: Thank you, Madam Chair. It is a pleasure to be here, as always.

The Chairman: Mr. Noonan, please proceed.

Mr. Peter Noonan, Counsel, Legislative Matters, National Energy Board: Honourable senators, my purpose today is to speak to the proposed amendment to section 112 of the National Energy Board Act. That amendment appears in clause 182 on pages 62 and 62a.

At the outset, I wish to advise this committee that the National Energy Board is aware of the concerns expressed by the parliamentary officials regarding the suitability of this amendment for the Miscellaneous Statute Law Amendment Program. The board fully recognizes and appreciates that its proposal may be at the threshold of acceptability and that it is the role and function of the committee to decide whether this legislative proposal should be enacted.

The proposal for a miscellaneous statutory amendment has its genesis in a review of certain regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. In 1988, the National Energy Board arranged for the enactment of two regulations, the Pipeline Crossing Regulations Parts I and II, to regulate more effectively the interface between pipelines and other land use activities.

The National Energy Board Act provides for the concepts of a right-of-way in which a pipeline is laid and a surrounding safety zone of 30 metres on either side of the statutory right-of-way. Within the 30-metre safety zone, no excavations may be performed without the permission of the pipeline company or, failing such permission, an authorization from the board.

Beyond the 30-metre safety zone, a temporary restricted area has been created by the regulations. That restricted area is intended to exist for a very short period of time — essentially three days. It exists to permit a pipeline company to stake its pipes and right-of-way so that both the pipes and the safety zone can be accurately determined by any contractor or other person engaging in excavation activities in close proximity to a pipeline.

The need for such safety measures has not been questioned by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations nor by anyone else. Pipelines are inherently dangerous and tragedies in relation to them do occur. As recently as April 1 of this year, a man excavating near a pipeline at Savannah, Alberta was killed when his bulldozer punctured a gas pipeline owned by Nova Gas Transmission Limited. The resulting explosion created a fire ball 30 metres in height, according to the witnesses to the explosion.

In its review of the relevant regulations, the standing joint committee took issue with the scope of the authority within the National Energy Board Act to enact regulations prescribing a restricted area. That issue was the source of much debate between the respective legal advisors of the committee and the board. Eventually, it was agreed that an amendment to the National Energy Board Act should be sought. After consultations between officials of the board and the Department of Natural Resources, it was determined that the Minister of Natural Resources, the Honourable Anne McLellan, was prepared to authorize a request

M. Richstone: Merci, madame la présidente. Ce fut un plaisir, comme toujours, de vous rencontrer.

La présidente: Monsieur Noonan.

M. Peter Noonan, conseiller, Affaires législatives, Office national de l'énergie: Honorables sénateurs, je voudrais vous parler aujourd'hui de la modification apportée à l'article 112 de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Cette modification figure à l'article 182, pages 62 et 62a.

Je tiens à dire dès le départ que l'Office national de l'énergie est conscient du fait que les parlementaires se demandent si cette modification devrait faire partie de la loi corrective. Il est aussi pleinement conscient du fait que cette proposition est peut-être un cas limite et qu'il revient au comité de décider si cette modification législative devrait être adoptée.

Cette proposition est consécutive aux commentaires qu'a formulés le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. En 1988, l'Office national de l'énergie a adopté le Règlement sur le croisement de pipelines, parties I et II, pour réglementer de façon plus efficace l'exécution de travaux près des pipelines.

La Loi sur l'Office national de l'énergie prévoit l'établissement d'une emprise et d'un périmètre de sécurité de 30 mètres autour d'un pipeline. Les travaux d'excavation à l'intérieur de ce périmètre ne peuvent être effectués qu'avec l'autorisation de la compagnie ou, si elle refuse, de l'Office.

Au-delà du périmètre de sécurité de 30 mètres, une zone interdite temporaire est établie par voie de règlement. Elle n'est établie que pour une courte période — soit trois jours. Elle a pour but de permettre à la compagnie pipelinière de jalonner les pipelines et l'emprise pour qu'ils puissent être repérés par l'entrepreneur ou toute autre personne qui effectue des travaux d'excavation à proximité du pipeline.

Ces mesures de sécurité n'ont été remises en question ni par le Comité permanent mixte d'examen de la réglementation, ni par personne d'autre. Les pipelines sont dangereux en tant que tels, et il arrive que des tragédies se produisent. Le 1^{er} avril de cette année, un homme effectuant des travaux d'excavation près d'un pipeline à Savannah, en Alberta, a été tué quand son bulldozer a percé un gazoduc appartenant à la Nova Gas Transmission Limited. L'explosion a créé une boule de feu haute de 30 mètres, d'après certains témoins.

Quand il a examiné le règlement, le comité mixte permanent s'est demandé si l'Office national de l'énergie avait le pouvoir, en vertu de la Loi, d'adopter un règlement qui prévoyait l'établissement d'une zone interdite. La question a fait l'objet de vives discussions entre les conseillers juridiques respectifs du comité et de l'Office. Ils ont fini par conclure qu'il faudrait modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie. Après la tenue de consultations entre les représentants de l'Office et le ministère des Ressources naturelles, la ministre des Ressources naturelles, l'honorable Anne McLellan, s'est dite prête à demander qu'une modification soit

for a miscellaneous amendment to the National Energy Board Act in order to satisfy the concerns of the standing joint committee.

At all relevant times, the intent of the National Energy Board has been to mitigate any issue concerning the validity of those regulations. The current regulations have been in force since 1988 and no question of their legal validity has been considered by a court of law.

I have also provided the clerk with a pamphlet called "Living and Working near Pipelines." I believe that both English and French versions have been provided. I wish to refer senators to the back page where there is a diagram that shows the situation that we are concerned with here. You will note that there are two pipes at varying depths within a pipeline right-of-way. On either side of that pipeline right-of-way is a safety zone of 30 metres.

The restricted area that is the subject of the amendment before you would encompass an area outside of both the right-of-way and the safety zone. That restricted area, however, will exist only for a temporary period of three days. The purpose is to allow the pipeline company to stake out the location of both the pipes and the right-of-way so that any contractor or landowner who is excavating in proximity will be able to determine where the right-of-way exists, where the pipes are, and where the 30-metre control zone is located.

In such a situation, the landowner deals with the pipeline company and obtains permission from the pipeline company to excavate or to do whatever work is required in accordance with the safety provisions that the pipeline company issues.

That is all I wanted to say in terms of opening remarks. I am certainly available to answer any questions that the committee may have at this time.

Senator Moore: Mr. Noonan, this came about as a result of a response to an opinion expressed by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I happen to sit as a member of that committee currently. Does the committee know that you are going this route?

Mr. Noonan: Yes.

Senator Moore: Have you written to the current co-chairs to advise them of how this matter is being dealt with?

Mr. Noonan: Senator, I am not certain that we have written to the co-chairs. Our correspondence has been with counsel to that committee, a man named Peter Bernhardt. In his capacity as counsel for the committee, Mr. Bernhardt is aware of the route that we are taking and he has written to us recently to indicate that he has received a copy of this proposed bill and is aware of our proposal.

Senator Moore: Is this the usual way to proceed, as opposed to going back to the committee?

Mr. Noonan: We will have to go back to the committee. If the proposed amendment to the law is approved by this committee and by the other place and is eventually enacted into law, we will revise our regulation slightly to conform to the existing provision, and that particular revision will in due course be examined once again by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

apportée à la Loi afin de répondre aux préoccupations du comité mixte permanent.

L'Office a toujours cherché à justifier la validité de ce règlement. Le règlement actuel est en vigueur depuis 1988, et sa validité juridique n'a jamais été examinée par un tribunal.

J'ai remis au greffier une brochure intitulée «Vivre et travailler à proximité d'un pipeline». Je pense que vous avez les versions anglaise et française en main. Vous allez trouver, à l'endos, un diagramme qui décrit la situation. Vous allez remarquer qu'il y a deux conduites qui sont installées à des profondeurs différentes dans l'emprise. De chaque côté de cette emprise se trouve une zone de sécurité de 30 mètres.

La zone interdite dont il est question dans cette modification se situerait de chaque côté de l'emprise et du périmètre de sécurité. Toutefois, elle serait levée au bout de trois jours. Elle vise à permettre à la compagnie pipelinière de jalonner les pipelines et l'emprise pour que l'entrepreneur ou le propriétaire foncier qui effectue des travaux d'excavation à proximité soient en mesure de repérer l'emprise, les pipelines et le périmètre de sécurité de 30 mètres.

Le propriétaire foncier qui désire effectuer des travaux d'excavation ou de construction à proximité d'un pipeline doit obtenir l'autorisation de la compagnie pipelinière et se conformer aux mesures de sécurité établies par celle-ci.

Voilà qui termine mon exposé. Je répondrai volontiers à vos questions.

Le sénateur Moore: Monsieur Noonan, cette modification découle des commentaires formulés par le comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Je fais partie de ce comité. Est-ce qu'il est au courant des démarches que vous avez entreprises?

M. Noonan: Oui.

Le sénateur Moore: Avez-vous écrit aux coprésidents pour les mettre au courant?

M. Noonan: Je ne sais pas si nous l'avons fait, sénateur. Nous avons, jusqu'ici, communiqué avec le conseiller juridique du comité, Peter Bernhardt. Il est au courant des démarches que nous avons entreprises, et il nous a écrit récemment pour nous indiquer qu'il avait reçu un exemplaire du projet de loi et qu'il avait été informé de notre proposition.

Le sénateur Moore: Est-ce normal de procéder ainsi sans consulter le comité?

M. Noonan: Nous devons recommuniquer avec le comité. Si la modification proposée est approuvée par votre comité et par l'autre endroit et finit par avoir force de loi, nous allons modifier légèrement notre règlement conformément à la disposition en vigueur, et cette nouvelle modification viendra à être soumise à l'étude du comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Senator Moore: Is this the first time that you have done this in this way?

Mr. Noonan: I believe it is the first time that we have amended the National Energy Board Act to respond to a concern of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I do not recall any other instance where we have been required to seek an amendment to the act itself. We are frequently asked to make changes to the regulations and some of those regulations are within the scope of the board's own authority to enact. In other cases, we require the approval of the Governor in Council. We have certainly made many changes to regulations as a result of the concerns expressed to the board by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, but this is the only instance I am aware of where we have actually had to seek an amendment to the act in order to satisfy the concerns of that committee.

Senator Moore: I do not know if this is the way that these things should flow. It seems to be unusual.

The Chairman: Mr. Macpherson, perhaps you could help us on this. Senator Moore is concerned that this may not be the usual way that these things should flow or come about.

Mr. Macpherson: All I can do, Senator Moore, is refer you to the terms and conditions of the Miscellaneous Statute Law Amendment Program which allows any change to the Statutes of Canada that is not controversial and that does not prejudicially affect rights or create offences or subject new classes of people to offences.

Your question is whether or not this amendment fits under the Miscellaneous Statute Law Amendment Program, and I think your question is properly phrased: Does this proposal meet the criteria of the Miscellaneous Statute Law Amendment Program? Is it an amendment that is non-controversial? Is it an amendment that we can agree on and to which there would not be substantial disagreement by members of this committee or in the other place? Second, would it prejudicially affect rights?

We certainly looked at that when we were assessing the proposal. We balanced any prejudicial effect on rights of landholders who would be enjoined from excavating in the restricted area against the benefit to the public in the increased safety that the regulation would lead to. In our estimation, the advantages to the public outweighed any prejudicial effect on landowners who would not, operate in the restricted area for the three-day period.

The other criteria are whether it creates a new offence or whether it subjects another class of people to an existing offence. On that issue, it is close to the margin. It does not create a new offence. There is an existing offence to which it would subject people who operate outside the restricted area.

As to whether it is the correct procedure, I suppose another procedure would be to directly amend the National Energy Board Act, and that would require debate and would go through the normal channels. Perhaps a bill could be prepared for this one paragraph to be added to the section. However, it would be unusual to have an amendment of one paragraph be the focus of a bill. I would understand that that is why the National Energy

Le sénateur Moore: Est-ce la première fois que vous procédez de cette façon?

M. Noonan: Je crois que c'est la première fois que nous modifions la Loi sur l'Office national de l'énergie en réponse à une préoccupation exprimée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Je ne me rappelle pas que nous ayons déjà eu à modifier la loi. On nous demande souvent de modifier le règlement, et l'Office peut être autorisé à le faire. Quand il ne l'est pas, nous demandons l'approbation du gouverneur en conseil. Nous avons souvent dû modifier le règlement à la demande du comité mixte permanent d'examen de la réglementation, mais c'est la première fois, à ma connaissance, que nous devons modifier la loi à la demande du comité.

Le sénateur Moore: Je ne sais pas si les choses doivent se passer de cette façon. Cela semble inhabituel.

La présidente: Monsieur Macpherson, vous pourriez peut-être nous aider à ce sujet. Le sénateur Moore se demande si c'est normal de procéder de cette façon.

M. Macpherson: Tout ce que je peux faire, sénateur Moore, c'est vous rappeler les critères du programme de correction des lois qui permet d'apporter aux lois du Canada des modifications non controversables, qui ne portent pas atteinte aux droits de la personne ou qui n'assujettissent pas une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

Vous voulez savoir si la modification proposée peut être faite dans le cadre du programme de correction des lois ou, autrement dit, si elle répond aux critères de ce programme. Cette modification est-elle non controversable? Est-ce une modification sur laquelle on peut s'entendre et qui ne donnerait pas lieu à des objections importantes de la part des membres de votre comité ou de l'autre endroit? Ensuite, cette modification porterait-elle atteinte aux droits de la personne?

Nous nous sommes évidemment posé ces questions quand nous avons étudié la modification proposée. Nous avons évalué l'effet préjudiciable sur les propriétaires fonciers d'une interdiction de creuser dans une certaine zone par rapport à la sécurité publique accrue que le règlement entraînerait. À notre avis, cette modification comporte plus d'avantages pour le public qu'elle ne porte atteinte aux droits des propriétaires fonciers qui voudraient travailler dans la zone interdite pendant ce délai de trois jours.

Selon l'autre critère, il faut déterminer si la modification crée une infraction ou assujettit une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante. À ce sujet, c'est un cas limite. La modification ne crée pas d'infraction. L'infraction existe déjà, et la modification oblige les gens à se livrer à des travaux à l'extérieur de la zone interdite.

Quant à savoir si c'est la bonne façon de procéder, j'imagine que l'autre solution serait de modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie, ce qui devrait faire l'objet de discussions aux différentes étapes de la filière législative normale. On pourrait présenter un projet de loi pour ajouter une disposition à cet article de la loi. Cependant il est rare que la modification d'une seule disposition de la loi fasse l'objet d'un projet de loi. Je comprends

Board submitted it through the Miscellaneous Statute Law Amendment Program.

Senator Bryden: As we are all aware, one of the concerns of legislators is that people's rights are not affected by way of regulation unless it is clearly stated in the act that the Governor in Council, or whoever the regulatory body is, is empowered to make such regulations. What appears to have occurred here, if I understand correctly, is that the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations found that there was no authority under your act to make this empowerment by way of regulation. Therefore, Mr. Macpherson, while you indicated that there currently is a law, if it is by regulation and the regulation is *ultra vires*, it is not a valid law in that it would not stand up in court.

Normally, the position of legislators is to say, "Bring the issue before us and we shall pass legislation either by increasing the empowerment to make regulations to cover that or, in fact, by covering it ourselves by the act."

This MSLA process is as close as Parliament could come, I think, to amending laws without debate, and I am sure that everyone is aware that it would be an abuse of the process if we were to pass a regulation that ended up, because of the way it is done, being an amendment to legislation that affected the rights of property owners, if I may use that term.

In keeping with that, I want to ask some specific questions since I do not understand this. How big is the restricted area?

Mr. Noonan: The restricted area can vary in width. It will depend upon the circumstances. In some circumstances, you will have a pipeline that has only a single pipe in a right-of-way. Particularly among the older pipelines, you will find that they have a 60-foot right-of-way. However, the TransCanada Pipeline system through Saskatchewan would have six pipes in their right-of-way, each spaced about ten metres apart. In addition, another pipeline company runs a pipe along their right-of-way, so that would add another ten metres. That is 70 metres right there. Of course, there is the 30-metre safety zone established by the statute on either side, and that would make it about 130 metres. Thus, you could easily have a situation where the pipeline company says, "We are going to declare a restricted area of 150 metres in which you are not to undertake any excavation for three-days until we can get our people out there to stake the locations for you so that you will not hit any of those pipes."

The key thing about the restricted area is that it is a temporary device that exists not to prejudice the property rights of the landowners but to protect their life and property so that they can carry on the work that they want to do.

Senator Bryden: Following your example, you would have a 70-metre right-of-way and a 30-metre safety zone on each side of that. The pipeline company could then add to that, for a three-day period, an additional five metres on one side.

Mr. Noonan: There is no aerial restriction. It would depend on the judgment of the pipeline company.

pourquoi l'Office national de l'énergie a proposé cette modification dans le cadre du programme de correction des lois.

Le sénateur Bryden: Comme nous le savons tous, les législateurs veillent à ce que les droits des gens ne soient pas compromis par voie de règlement à moins qu'il soit clairement indiqué dans la loi que le gouverneur en conseil ou toute autre autorité réglementante sont autorisés à prendre un règlement en ce sens. Si j'ai bien compris la situation, il semble que le comité mixte permanent d'examen de la réglementation a jugé que la loi n'accordait pas ce pouvoir de réglementation. Par conséquent, monsieur Macpherson, malgré l'existence de la loi, si le règlement est pris en contravention de la loi, la mesure n'est pas valable parce qu'elle pourrait être contestée devant les tribunaux.

Normalement, le législateur choisirait d'adopter une mesure législative visant soit à accroître les pouvoirs de réglementation, soit à inscrire la mesure en question dans la loi elle-même.

Le processus de correction des lois est, selon moi, peut-être le seul mécanisme qui permet au Parlement de modifier les lois sans débat, et je suis certain que tout le monde est bien conscient du fait que ce serait abuser de processus que d'adopter un règlement qui finirait par modifier la loi de façon à porter atteinte aux droits des propriétaires fonciers si je puis dire.

À ce sujet, j'aimerais poser quelques questions précises parce que je ne comprends pas très bien. Quelle est la superficie de la zone interdite?

M. Noonan: Le périmètre de la zone peut varier. Tout dépend des circonstances. Dans certains cas, il y a des emprises qui ne comptent qu'une seule canalisation. Surtout dans le cas des vieux pipelines, l'emprise est de 60 pieds. Cependant, pour le réseau de TransCanada Pipelines en Saskatchewan, les emprises comptent six canalisations, installées à environ 10 mètres de distance chacune. Sans compter qu'il y a une canalisation de plus, exploitée par une autre compagnie pipelinrière dans la même emprise, ce qui fait 10 mètres de plus. Nous en sommes déjà à une bande de terrain de 70 mètres de largeur. Il faut aussi tenir compte de la zone de sécurité, prévue par la loi, qui est de 30 mètres de chaque côté de l'emprise, ce qui fait environ 130 mètres de largeur. Donc, la compagnie pipelinrière pourrait interdire les travaux d'excavation pendant trois jours sur 150 mètres pour pouvoir repérer et jalonner le pipeline de façon à ce que personne n'endommage les canalisations.

Ce qui est important ici c'est que les limites de la zone interdite sont temporaires et que cette mesure a été prévue non pas pour porter atteinte aux droits des propriétaires fonciers mais pour protéger leur vie et leur propriété de façon à ce qu'ils puissent effectuer leurs travaux en sécurité.

Le sénateur Bryden: Selon l'exemple que vous nous avez donné, l'emprise serait de 70 mètres et la zone de sécurité de 30 mètres de chaque côté de l'emprise. Pour une période de trois jours, la compagnie pipelinrière pourrait étendre les limites de cette zone de cinq mètres d'un côté.

M. Noonan: Il n'y a pas de restriction sur les limites de la zone. C'est laissé à la discrétion de la compagnie pipelinrière.

Senator Bryden: That is my point. Could they add 500 metres?

Mr. Noonan: If there was a serious concern they could. The obligation on them is to act reasonably. That obligation to act reasonably exists upon anyone who exercises a discretionary power. My assumption is that, in acting reasonably, they would consider the number of pipes in the ground, the extent of the right-of-way and the safety zones and come up with a reasonable figure that would prevent work from being done only for a three-day period. The pipeline companies are aware of the fact that, in a very large project, let us say a road building project, it is important that some work be done. I am sure that they would take that into account when suggesting to the party seeking permission what aerial extent the restricted area ought to be.

Senator Bryden: How frequently can they request the three to five days?

Mr. Noonan: They have an obligation, senator, to stake the pipeline within three days. There would be a three-day period once only. They would go out and, within that three-day period, stake the location. After that, the restricted area disappears.

Under the scheme of regulation, the excavator or landowner would have to enter into an agreement with the pipeline company concerning the activities they would be undertaking in respect of that land. An agreement usually encompasses terms and conditions. In certain cases where they will have to expose the pipes, a pipeline company may actually put a supervisor on site to ensure that no damage is done to the pipes.

Senator Bryden: If I understand correctly, then, if there is to be excavation near a pipeline, the pipeline company has the right to stake an area that, in their judgment, is wide enough or far enough away from their lines for safety purposes, and that means that no work gets done within the staked area for that period, but work can be done outside the staked area during those three days.

Mr. Noonan: Not quite, senator. It would not be staked. They would indicate to the landowner, "You know, we have a pipeline on your property, and we are declaring a restricted area of such and such an aerial extent for three days until we can stake the pipeline." Then when the pipeline is staked, that restricted area is gone. It automatically disappears. You are left with the right-of-way, which can vary in width. In the old days, it would be 60 feet, but if there are multiple pipes, it could be something wider. Beyond that is a 30-metre safety zone on either side of the pipeline right-of-way. The excavator can work within those areas provided that they have the written authorization of the pipeline company and are prepared to follow the safety terms and conditions that the pipeline company issues. If they cannot agree with the pipeline company, they can come to the board and obtain an order from the board, depending on the merits of the case.

Senator Bryden: There is a period of three days in which the pipeline company can find out where its pipeline is precisely and point it out to landowner or whoever wants to do the work.

Mr. Noonan: That is correct, sir.

Senator Bryden: Presumably, they mark that with something.

Le sénateur Bryden: C'est ce que je veux savoir. Peut-elle ajouter 500 mètres?

M. Noonan: Elle le pourrait si elle le jugeait vraiment nécessaire. La compagnie est tenue d'agir de façon raisonnable. Cette obligation s'applique à quiconque exerce un pouvoir discrétionnaire. Pour moi, elle va agir raisonnablement si, en fonction du nombre de canalisations qui se trouvent dans le sol, de la largeur de l'emprise et des zones de sécurité, elle détermine un périmètre raisonnable à l'intérieur duquel les travaux seront interdits pendant trois jours seulement. Les compagnies pipelinières savent bien que, dans le cas de travaux importants, comme la construction d'une route, certaines activités doivent suivre leur cours. Je suis sûr qu'elles en tiendraient compte en indiquant aux entrepreneurs le périmètre de la zone interdite.

Le sénateur Bryden: À quelle fréquence peuvent-elles imposer un délai de trois à cinq jours?

M. Noonan: Sénateur, elles sont tenues de jalonner le pipeline dans un délai de trois jours. Ce délai n'est prévu qu'une seule fois. La compagnie a trois jours pour repérer et jalonner le pipeline. Après ce délai, la zone interdite n'existe plus.

Selon le règlement, l'entrepreneur ou le propriétaire foncier doit signer une entente avec la compagnie pipelinière au sujet des travaux qui seront effectués sur le terrain. Des modalités et conditions sont habituellement prévues dans cette entente. Si les canalisations doivent être mises à nu, la compagnie pipelinière peut faire surveiller les travaux pour s'assurer que le pipeline n'est pas endommagé.

Le sénateur Bryden: Si je vous ai bien compris, si on doit excaver près du pipeline, la compagnie pipelinière a le droit de jalonner la zone qui, d'après elle, est suffisante pour des raisons de sécurité, ce qui veut dire qu'aucune activité ne peut être effectuée à l'intérieur de la zone jalonnée pendant cette période, mais qu'on peut travailler à l'extérieur de la zone pendant ces trois jours.

M. Noonan: Pas tout à fait, sénateur. La zone ne serait pas jalonnée. La compagnie signalerait au propriétaire foncier l'existence d'un pipeline sur son terrain, et elle lui indiquerait les limites de la zone à l'intérieur de laquelle les travaux sont interdits pendant trois jours d'ici à ce que le pipeline soit jaloné. Une fois le pipeline jaloné, la zone interdite n'existe plus. Il ne reste que l'emprise à respecter, dont la largeur peut varier. Autrefois, elle était de 60 pieds, mais s'il y a plusieurs canalisations, elle peut être plus large. Puis, il y a la zone de sécurité qui est une bande de 30 mètres de largeur de chaque côté de l'emprise. L'entrepreneur peut excaver dans cette zone s'il a obtenu l'autorisation écrite de la compagnie pipelinière et s'il est prêt à se conformer aux mesures de sécurité de la compagnie. S'il ne réussit pas à s'entendre avec la compagnie pipelinière, l'entrepreneur peut obtenir une ordonnance de l'Office, selon le bien-fondé de sa demande.

Le sénateur Bryden: Il y a une période de trois jours qui permet à la compagnie pipelinière de jalonner ses canalisations et d'informer le propriétaire ou quiconque veut effectuer des travaux.

M. Noonan: Exactement, monsieur.

Le sénateur Bryden: On doit délimiter la zone avec des jalons.

Mr. Noonan: They actually have different coloured stakes to identify where the pipeline is and where the right-of-way is. They are under an obligation. I think it is important to emphasize that. It is the obligation of the pipeline company to go out and stake the pipelines with the coloured stakes and explain to the excavator or the landowner the meaning of those various coloured stakes so that they will know where the pipes are and where the right-of-way is, and from that they can determine where the control zone is.

Senator Bryden: If I can go to the other end of the three days, the landowner has a project that is moving along, perhaps a highway or a ditch that a farmer is digging, and he needs to deal with the area that is a right-of-way for the pipeline company, including the safety zone, as soon as possible. Is there any obligation on the pipeline company to act quickly? Could he wait for a month before going out and determining where the pipeline is?

Mr. Noonan: No, sir. Their obligation is to do it within three days. We chose three days as a reasonable period. The pipeline companies do have staff throughout the country. We do regulate some small pipelines that are within a specific geographical area, but some of the largest pipelines in the country would run inter-regionally right across the country. For instance, the TransCanada Pipeline begins in Empress, Alberta and goes as far as Quebec. They will have staff at various locations. In some of those areas, even having staff in a particular location will not allow them to go out on the same day to do it. It will take several days, perhaps, to get out there. We have chosen three days as a reasonable period for the pipeline company to get its lands men out there to actually identify where the pipes are. Their obligation is to do that within three days.

I think we have also indicated in here that, under the proposal, there could be an agreement between the party making the request and a pipeline company to extend that period of time, but that would need to be mutually agreed upon. Otherwise, it is a three-day obligation.

Senator Bryden: I am concerned that we understand what this is. It is an application to the pipeline company by someone who wants to do something on their land, and the pipeline company then has the obligation to act within three days, unless otherwise agreed.

Mr. Noonan: That is correct, senator. During that three-day period, the pipeline company is empowered to tell the landowner or the contractor not to excavate within a defined aerial extent until they get their people out there.

Senator Bryden: If that three-day period expires without some other agreement, the pipeline company must give up on the restricted area.

Mr. Noonan: That is right. The three-day period would expire. The obligation is on the pipeline company to move immediately. The pipeline companies are well aware of the safety concerns, and

M. Noonan: On utilise des piquets de différentes couleurs pour indiquer où se trouve le pipeline et l'emprise. C'est une obligation. Je pense qu'il est important de le souligner. La compagnie pipelinière est obligée de jalonner le pipeline et d'expliquer à l'entrepreneur ou au propriétaire foncier la signification des jalons de couleur pour qu'on sache bien où se trouve les canalisations et l'emprise.

Le sénateur Bryden: Disons que le propriétaire foncier a un projet en cours, une autoroute ou un fossé agricole, et qu'il doit travailler dans l'emprise du pipeline ainsi que dans la zone de sécurité le plus tôt possible. La compagnie pipelinière est-elle obligée d'agir rapidement? Le propriétaire pourrait-il attendre un mois avant de savoir où se trouve le pipeline?

M. Noonan: Non, monsieur. La compagnie est obligée de le repérer dans un délai de trois jours. Nous avons considéré qu'une période de trois jours était un délai raisonnable. Les compagnies pipelinières ont du personnel dans tout le pays. Nous réglementons de petits pipelines qui se trouvent dans des régions circonscrites, mais certains gros pipelines traversent plusieurs régions d'un bout à l'autre du pays. Par exemple, les canalisations de TransCanada Pipelines partent d'Empress, en Alberta, et se rendent jusqu'au Québec. La compagnie a du personnel dans différentes localités. Dans certains secteurs, même s'il y a du personnel, il n'est pas possible d'effectuer le travail le jour même. Il faudra compter plusieurs jours peut-être pour se rendre sur les lieux. Une période de trois jours nous a semblé être un délai raisonnable pour permettre à la compagnie de faire jalonner ses canalisations par ses employés. Elle est tenue d'agir dans un délai de trois jours.

Je pense qu'on indique, dans la modification proposée, que l'auteur de la demande peut convenir avec la compagnie de prolonger ce délai, mais l'accord doit être mutuel. Autrement, la compagnie est obligée d'agir dans un délai de trois jours.

Le sénateur Bryden: Je tiens à ce que nous comprenions bien de quoi il s'agit. La personne qui veut effectuer des travaux sur son terrain présente une demande à la compagnie pipelinière qui a l'obligation d'agir dans un délai de trois jours à moins qu'il en soit convenu autrement.

M. Noonan: C'est exact, sénateur. Pendant ce délai de trois jours, la compagnie pipelinière est autorisée à demander au propriétaire foncier ou à l'entrepreneur de ne pas effectuer de travaux d'excavation à l'intérieur d'un périmètre défini jusqu'à ce que ses employés se soient rendus sur place.

Le sénateur Bryden: Si le délai de trois jours prend fin sans autre entente, la compagnie doit céder la zone interdite.

M. Noonan: C'est exact. Le délai de trois jours prendrait fin. La compagnie pipelinière est obligée d'agir immédiatement. Les compagnies sont très sensibles aux mesures de sécurité et elles

they are well aware that the National Energy Board will take a very dim view of a failure to meet those kinds of obligations.

Senator Bryden: The landowner would be a little nuts, too, if the pipeline company says it needs another hour.

Madam Chair, I am comfortable with that. I do not see it as infringing on any property rights.

Senator Beaudoin: As a supplementary, did you say that the main statute does not allow the making of regulations? That is a serious defect.

Senator Bryden: No, it allows the making of regulations, but obviously the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has found that the regulation-making power did not include this.

Senator Beaudoin: They have by statute the regulation-making power.

Senator Bryden: But they do not have the power to do this specific one, and that is why they are doing it this way.

The Chairman: Mr. Noonan, when Mr. Bernhardt was speaking to you, did he express any concerns about amending this particular piece of legislation following this route through the MSLA rather than the legislative route?

Mr. Noonan: No, Madam Chair, he did not. He indicated in his letter to us that he expects us to make some revisions to the regulations, and his committee will scrutinize it again. He offered some general comments on the legislative approach that we offered. He took some exception to it on the grounds that he thought it was convoluted — in other words, the statute itself was convoluted. What we are doing here, of course, is patchwork on the legislation. If the act is ever overhauled, perhaps entirely different provisions will be put in place.

The Chairman: I have one question on your brochure. On the next fold over from the diagram of the right-of-way in the safety zone, you say that once the pipeline has been located and staked and the meaning of those stakes has been explained to the affected party within your three days, the restricted area will expire. You go on to say that excavation is not permitted in the restricted area without the prior consent and supervision of an authorized company field representative.

“Prior consent” to me means probably more than three days. Do you mean there that excavation is not permitted in the safety zone or in this further restricted zone that has already disappeared?

Mr. Noonan: Madam Chair, I believe that means that there can be no excavation within the three-day period unless the pipeline company has authorized it.

The Chairman: That probably should be made clear the next time they print your brochure. It is somewhat confusing.

Mr. Noonan: I will take that comment back and ensure that that zone is made.

savent bien que l'Office national de l'énergie verrait d'un bien mauvais oeil qu'elles ne respectent pas leurs obligations.

Le sénateur Bryden: Le propriétaire foncier serait aussi un peu fou de refuser d'accorder une heure de plus à la compagnie si elle en avait besoin.

Madame la présidente, ces explications me rassurent, je ne pense pas qu'on porte atteinte aux droits de propriété.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question complémentaire. Avez-vous dit que la loi principale ne permet pas de prendre de règlement? C'est une lacune importante.

Le sénateur Bryden: Non, elle permet de prendre des règlements mais, de toute évidence, le comité permanent d'examen de la réglementation a estimé que le pouvoir de réglementation n'autorisait pas cette mesure.

Le sénateur Beaudoin: La loi confère un pouvoir de réglementation à l'Office.

Le sénateur Bryden: Mais le pouvoir conféré ne permet pas de prendre ce genre de mesure et c'est pourquoi l'Office procède de cette façon.

La présidente: Monsieur Noonan, M. Bernhardt a-t-il émis des réserves sur le fait de modifier la loi par une loi corrective plutôt que par un projet de loi?

M. Noonan: Non, madame la présidente. Dans sa lettre, il a dit s'attendre à ce que nous apportions certaines modifications au règlement et que le comité réexaminera la question. Il a fait quelques observations générales sur la façon de procéder que nous avons proposée. Il a soulevé quelques objections, disant qu'il la trouvait alambiquée — autrement dit, que la loi était alambiquée. Bien sûr, ce que nous faisons c'est du rafistolage. Si jamais la loi faisait l'objet d'une révision globale, nous présenterions probablement des dispositions complètement différentes.

La présidente: J'ai une question à vous poser sur votre dépliant. Sur le feuillet suivant celui où se trouve le dessin de l'emprise de la zone de sécurité, on peut lire: «Lorsque le pipeline a été repéré et jalonné, et que la signification des jalons a été expliquée, la zone interdite n'existe plus.» On dit aussi: «Il est interdit de mener des travaux d'excavation dans cette zone, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation de travailler sous sa supervision.»

Les mots «au préalable» signifient probablement plus de trois jours. Voulez-vous dire que les travaux d'excavation sont interdits dans la zone de sécurité ou dans la zone interdite qui n'existe déjà plus?

M. Noonan: Madame la présidente, je pense que ça veut dire qu'il est interdit d'effectuer des travaux d'excavation durant le délai de trois jours à moins d'en avoir obtenu l'autorisation de la compagnie pipelinière.

La présidente: Il faudrait corriger le texte pour qu'il soit clair la prochaine fois que vous imprimerez le dépliant. C'est un peu vague.

M. Noonan: Je signalerai la chose et je m'assurerai qu'on corrige le texte.

The Chairman: Thank you. Mr. Noonan for your presentation.

Mr. Noonan: Thank you.

The Chairman: I believe at this point, senators, rather than going on to pass this bill, perhaps we should meet again tomorrow morning *in camera* to discuss a report about it. We will not require any further witnesses to be here, but perhaps, Mr. Macpherson, you could make yourself available at our regular meeting time, which will be 10:45. We will have the staff draft up something rough for us to look at and consider, and we will carry on from there.

The committee adjourned.

La présidente: Merci de votre témoignage, monsieur Noonan.

M. Noonan: Merci.

La présidente: Sénateurs, je crois qu'au lieu d'entreprendre l'étude du projet de loi nous devrions nous réunir demain matin à huis clos pour discuter du rapport à son sujet. Nous n'avons pas besoin de faire comparaître d'autres témoins, mais peut-être qu M. Macpherson pourrait se libérer à l'heure à laquelle nous nous réunissons habituellement, soit 10 h 45. Nous allons demander au personnel de rédiger une ébauche à partir de laquelle nous pourrions commencer à travailler.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section;

Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Legislative Section;

Vincent Kooiman, Legislative Counsel, Regulations Section;

Andrée Dionne, Senior Counsel, Legislative Section;

Michael Richard, Senior General Counsel, Property Law
Section;

Jeff Richstone, Senior Counsel (Canadian Heritage).

From the National Energy Board:

Peter Noonan, Counsel, Legislative Matters.

Du ministère de la Justice:

Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la
législation;

Hélène Rodrigue, conseillère législative, Section de la
législation;

Vincent Kooiman, conseiller législatif, Section de la régle-
mentation;

Andrée Dionne, avocat-conseil, Section de la législation;

Michael Richard, avocat général principal, Section du droit
immobilier;

Jeff Richstone, avocat-conseil (Patrimoine canadien).

De l'Office national de l'énergie:

Peter Noonan, conseiller, Affaires législatives.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 21, 1999

Le mercredi 21 avril 1999

Issue No. 66

Fascicule n° 66

Second meeting on:
Bill S-17, An Act to amend the
Criminal Code respecting criminal
harassment and other related matters

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi S-17, Loi modifiant le
Code criminel relativement au harcèlement
criminel et à d'autres sujets connexes

WITNESSES:
(See back page)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C. (or Carstairs)
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Eyton	Pearson
Fraser	Robichaud, P.C.
Grafstein	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*April 21, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Eyton	Pearson
Fraser	Robichaud, c.p.
Grafstein	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 21 avril 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 21, 1999

(76)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 257, East Block, at 4:00 p.m., the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Milne, Moore, Nolin, Pearson and Robichaud, P.C. (9).

Other senators present: The Honourable Senators Lewis and Oliver (2).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 2, 1998, the committee continued its consideration of Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 51, Wednesday, February 3, 1999.*)

WITNESSES:

From CAVEAT:

Gillian Judkins, Research Assistant.

From Victims for Justice

Stephanie Whitehead, Director.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, Executive Director.

The Chair made an opening statement.

Gillian Judkins made a statement.

Stephanie Whitehead made a statement.

The witnesses, together with Steve Sullivan, answered questions.

At 17:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 21 avril 1999

(76)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Robichaud, c.p. (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Lewis et Oliver (2).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 juin 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi S-17, modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 51 du mercredi 3 février 1999*).

TÉMOINS:

De CAVEAT:

Gillian Judkins, adjointe à la recherche.

De la Coalition des victimes pour la justice:

Stephanie Whitehead, directrice.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

Steve Sullivan, directeur exécutif.

La présidente fait une déclaration.

Gillian Judkins fait une déclaration.

Stephanie Whitehead fait une déclaration.

Les témoins, de concert avec Steve Sullivan, répondent aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 21, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the sponsor of this bill, Senator Oliver, has joined our committee today. Out witnesses are Ms Gillian Judkins, Research Assistant from CAVEAT, Ms Stephanie Whitehead, Director, Victims for Justice; and Mr. Steve Sullivan, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

Please proceed.

Ms Gillian Judkins, Research Assistant, CAVEAT: Honourable senators, thank you for inviting CAVEAT to appear before you today. Unfortunately, our president, Priscilla deVilliers, is unable to be here today. However, Mr. Steve Sullivan is here to help in answering any questions you may have.

Since CAVEAT was founded in 1992, we have been dedicated to preventing violence through a variety of measures. The primary focus has been preventive education, that is, learning to stop violence before it escalates.

CAVEAT receives numerous calls from victims of violent crimes, their families and their loved ones. In more recent years we have noticed a disproportional number of calls from victims of criminal harassment, more commonly known as "stalking." Many of these victims come to us because they have knowledge of CAVEAT. However, most are referred to us by police services or the Crown.

Due to the lack of understanding amongst professionals who deal with victims of crime and the haphazard handling of criminal harassment cases, we decided to play a role in bringing together the professionals who deal with these cases on a daily basis.

With that aim in mind we organized and held our first criminal harassment workshop. The event was extremely successful and drew people from across Ontario, including law enforcement personnel and individuals who deal with victims of violent crimes. The general consensus at the workshop was that there is a desperate need for more information about the issues.

Therefore, after the workshop, we determined it was necessary to hold a round table discussion. In June of 1998 CAVEAT, in partnership with the Halton Regional Police Service and community policing initiatives, hosted a criminal harassment round table to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-17, Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres questions connexes, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le dit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, le parrain de ce projet de loi, le sénateur Oliver, assiste aujourd'hui aux délibérations du comité. Nos témoins sont les suivants: Mme Gillian Judkins, adjointe à la recherche de CAVEAT, Mme Stephanie Whitehead, directrice de Victimes pour la justice; et M. Steve Sullivan, directeur du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime.

Vous avez la parole.

Mme Gillian Judkins, adjointe à la recherche, CAVEAT: Honorables sénateurs, permettez-moi tout d'abord de vous remercier d'avoir invité les représentants de CAVEAT à comparaître devant le comité. Malheureusement, notre présidente, Priscilla deVilliers, n'a pas pu venir. Cependant, M. Steve Sullivan m'accompagne aujourd'hui et pourra également répondre à vos questions.

Depuis sa fondation en 1992, CAVEAT se consacre à la prévention de la violence par le truchement de toute une batterie de moyens d'action. Nous nous concentrons surtout sur la prévention en montrant comment arrêter la violence avant qu'elle ne prenne des proportions incontrôlables.

Pour ce qui est des services d'aide aux victimes, CAVEAT donne suite à de nombreux appels émanant de victimes de crimes violents, de leurs familles ou de leurs proches. Ces dernières années, nous avons constaté une augmentation alarmante du nombre d'appels provenant de victimes de harcèlement criminel. Nombre d'entre elles se sont adressées à nous parce qu'elles avaient entendu parler de CAVEAT, mais la plupart nous ont été renvoyées par les services de police ainsi que par la Couronne.

Comme les spécialistes qui s'occupent de victimes de la criminalité comprennent mal ce phénomène et que les cas de harcèlement sont traités de façon anarchique, nous avons décidé de rassembler les professionnels du milieu qui sont, quotidiennement, saisis de plus en plus de cas de ce genre.

C'est ainsi que nous avons organisé notre premier atelier sur le harcèlement criminel. Cet événement a remporté un vif succès et attiré des gens de tous les coins de l'Ontario, notamment des représentants de forces policières et d'organismes d'aide aux victimes de crimes violents. Les participants ont généralement convenu que l'on manquait cruellement de renseignements sur toutes ces questions.

C'est donc à la suite de cet atelier que nous avons conclu qu'il fallait organiser une table ronde sur le sujet. En juin 1998, CAVEAT, en collaboration avec les responsables du Programme de police communautaire de la police régionale de Halton, a donc

identify existing problems and develop specific recommendations to effectively address concerns about criminal harassment. A multi-disciplinary team of 30 experts from across Ontario contributed their unique perspective to the discussion which resulted in 83 practical recommendations.

We held our third event focusing on criminal harassment on October 25 and 26. This two-day workshop provided attendees with current knowledge and practical tools to prevent and reduce this escalating form of violence. The workshop focused on the impact of victimization, early identification, prevention and intervention strategies, threat assessment, and process to prosecution.

Criminal harassment is a difficult issue that is complicated further when studied closely. The examination of recent major investigations, such as the Bernardo case, the Arlene May and Randy Iles inquest, the Jonathon Yeo inquest, and the Vernon inquests reveal that stalking is more than a nuisance crime, and that it often escalates into assault or murder.

Criminal harassment is an issue that pervades many areas of life in different guises and is not segregated to one particular class, race, gender, creed or sexual orientation. Therefore, it affects people at all levels of society. Criminal harassment is specially sinister in that it is covert and can have a psychological impact on all aspects of the victim's life. It is so subtle and insidious that it causes victims to even doubt themselves at times, and misunderstand the immense gravity of the crime.

Although the Criminal Code provides a definition of the conduct of criminal harassment there is no single definition which can be used to adequately describe all the cases that are presented to victim and police services. Only in recent years has criminal harassment been taken more seriously by the professionals who deal with victims of crime. Now politicians are beginning to reflect this growing concern in initiatives such as the one taken by Senator Oliver in Bill S-17.

A survey by the Canadian Centre for Justice Statistics examined 7,462 reports of stalkings and found that 80 per cent of stalking victims were female, 53 per cent of whom had been intimate with their stalkers. In addition, 20 per cent of stalking victims are men, and 46 per cent of them know their stalker through a casual or work relationship. There is very little demographic research on stalking and only basic facts are known. Most victims are women and many of them know their stalkers intimately.

organisé une table ronde sur le harcèlement criminel afin de dégager les problèmes actuels et de formuler des recommandations précises sur la façon de s'y attaquer. Une équipe multidisciplinaire composée de 30 experts venus de tous les coins de la province a apporté un éclairage unique à la discussion, qui a débouché sur la formulation de 83 recommandations.

Les 25 et 26 octobre suivants, nous avons tenu notre troisième atelier sur le thème du harcèlement criminel. Cet atelier de deux jours nous a permis de communiquer aux participants les toutes dernières connaissances et les derniers instruments pratiques susceptibles d'empêcher et de combattre cette forme de violence en pleine progression. Nous avons surtout insisté sur le problème de la victimisation, sur la mise en lumière précoce du phénomène, sur les stratégies de prévention et d'intervention, sur l'évaluation de la menace et sur les démarches conduisant aux poursuites.

Le harcèlement criminel, complexe au départ, se complique davantage quand on veut l'étudier hors de son contexte. À l'analyse des récents examens et enquêtes majeurs, comme l'enquête Bernardo, les enquêtes conduites à la suite des décès de Arlene May et de Randy Iles, l'enquête sur la mort de Jonathan Yeo et l'enquête Vernon, il ressort clairement que le harcèlement criminel est beaucoup plus qu'un simple crime de nuisance publique, car il dégénère souvent en agression voire en meurtre.

Le harcèlement criminel est un phénomène qu'on retrouve dans de nombreux secteurs d'activités, sous différentes apparences et, comme il n'est pas le fait d'une classe, d'une race, d'une croyance, d'une orientation sexuelle ou d'un sexe particuliers, il touche tout le monde et toutes les couches sociales. Le harcèlement criminel est particulièrement sinistre parce qu'il est caché et qu'il peut avoir des conséquences psychologiques pour tous les aspects de la vie de la victime: il est tellement subtil et insidieux qu'il peut même amener cette dernière à douter d'elle-même et parfois à sous-estimer la profonde gravité du crime.

Même s'il existe une définition du harcèlement criminel dans le Code criminel, il ne s'en trouve aucune qui puisse correctement s'appliquer à tous les cas soumis aux forces policières et aux services d'aide aux victimes. Ce n'est que tout récemment que les spécialistes, qui sont souvent appelés à traiter avec les victimes de crime, ont commencé à prendre davantage au sérieux le problème du harcèlement criminel. Aujourd'hui, les politiques commencent à prendre en compte ce problème grandissant, à l'occasion d'initiatives comme celle prise par le sénateur Oliver dans son projet de loi S-17.

L'examen de 7 462 rapports de harcèlement criminel, dans le cadre d'une étude menée par le Centre canadien de la statistique juridique a permis de constater que 80 p. 100 des victimes sont des femmes et que 53 p. 100 sont harcelées par un partenaire ou ancien partenaire; par ailleurs, 20 p. 100 des victimes de harcèlement sont des hommes et, dans 46 p. 100 des cas, le harceleur est une connaissance ou collègue. Très peu de recherches statistiques ont été menées sur le problème du harcèlement criminel et l'on ne peut s'appuyer que sur des faits connus. La plupart des victimes sont des femmes et, dans la majorité des cas, elles connaissent ou ont connu intimement leur harceleur.

The most recent research we documented is American, and it looks at numerous factors involved with stalking cases; gender, race, ethnicity, age, and occupation. The information on page 11 of our submission clearly shows the diversity in the occupations of stalkers. This would appear to dispel myths that most stalkers are unemployed, uneducated, and merely have nothing better to do with their time. The age range of stalkers is from 18 to 51.

When studying the issue of criminal harassment, only a few researchers consider the prior history of the offender. In the same study that produced the above results, 52 per cent of stalkers were found to have a history of drug or alcohol abuse, 30 per cent had some form of mental illness, 49 per cent had previously shown violent physical behaviour or had been abusive, and 30 per cent had stalked another person at some time.

Although there may not be prior indicators to stalking behaviour for some offenders, according to Dr. Peter Collins, a forensic psychologist, 15 per cent of all people who are thought to be nuisance offenders, voyeurs, or exhibitionists go on to more violent forms of acting out.

Roy Hazelwood, an FBI criminal profiling pioneer agrees that the most violent offenders start by committing what police call "nuisance offences." Paul Bernardo did not begin as a murderer or a rapist, he began well before that with behaviours that many of us would not consider to be significant like window peeping and that type of crime. Bernardo began terrorizing Ontario communities years before many Canadians became aware of him as a murderer. Hundreds of young victims suffer today as a result of being stalked or raped by Bernardo. Their lives and that of thousands of other stalking victims were forever changed by the experience.

Many victims find their personality changes as a result of stalking. The incident may be a one-time occurrence, but the victim may live in fear for years. The impact on the lives of victims is tremendous.

The case of Paul Bernardo is one example of how serious stalking can become. His case shows a distinct pattern of escalation in the severity of the crimes. Bernardo began in 1998 and continued until 1993 when he was finally arrested for the murders of Kristen French and Leslie Mahaffy.

What is important to investigators and parole officers is the way Bernardo went about this. You can see how his pattern escalated and, for potential victims, the intervention should have occurred at an earlier stage.

Les études les plus récentes sont américaines et portent sur les nombreux facteurs intervenant dans les cas de harcèlement, comme le sexe, la race, l'ethnie, l'âge et la profession des harceleurs. Les renseignements apparaissant à la page 11 de notre mémoire font clairement ressortir la diversité des professions des harceleurs et devraient donc dissiper le mythe voulant que ces gens-là sont des chômeurs sans instruction qui n'ont rien de mieux à faire de leur temps. En outre, les harceleurs sont âgés de 18 à plus de 51 ans.

En examinant le problème du harcèlement criminel, seuls quelques chercheurs se sont intéressés aux antécédents des agresseurs. Ainsi, dans l'étude qui a débouché sur les résultats susmentionnés, on apprend que 52 p. 100 des agresseurs avaient des antécédents d'alcoolisme ou de consommation de drogues, que 30 p. 100 avaient souffert de maladies mentales, que 49 p. 100 avaient déjà eu un comportement marqué par la violence physique ou autre, et que 30 p. 100 avaient déjà agressé d'autres personnes.

Si le comportement des agresseurs n'offre pas toujours des signes avant-coureurs de leur propension pour ce genre de harcèlement, selon M. Peter Collins, psychologue judiciaire, 15 p. 100 de ceux qu'on pensait n'être que des auteurs de crime de nuisance, des voyeurs ou des exhibitionnistes adoptent par la suite des comportements plus violents.

Roy Hazelwood, pionnier de l'établissement de profils de criminels au FBI, reconnaît que la plupart des auteurs de crimes violents commencent par commettre ce que la police appelle des infractions de nuisance. Paul Bernardo n'a pas tout de suite été un meurtrier. Il n'a pas tout de suite été un violeur. Bien avant tout cela, il a commencé par avoir des comportements que la plupart d'entre nous qualifieraient de bénins, comme espionner des gens par une fenêtre ou des choses du genre. Bernardo a commencé à terroriser certaines localités ontariennes bien avant que les Canadiens se rendent compte qu'ils avaient affaire à un meurtrier. Pour avoir été harcelées ou violées par Bernardo, des centaines de jeunes victimes souffrent aujourd'hui; leur vie a été à jamais bouleversée comme celle de milliers d'autres victimes de harcèlement criminel.

De nombreuses victimes de harcèlement se rendent compte que leur personnalité a changé après avoir vécu ce genre d'expérience. Peu importe qu'il s'agisse d'un incident isolé ou que le harcèlement se poursuive des années durant, ce genre de crime a des répercussions incalculables sur les victimes et sur leur vie.

Le cas de Paul Bernardo montre à quel point le harcèlement peut dégénérer en crimes plus graves et prouve l'existence d'un schéma d'escalade dans les actes commis. Bernardo a sévi de 1988 à 1993, année où il a finalement été arrêté pour les meurtres de Kristen French et de Leslie Mahaffy.

Ce qui est important pour les enquêteurs et les agents des libérations conditionnelles, c'est la façon dont Bernardo est peu à peu devenu un meurtrier. Force est de constater que ses méfaits se sont aggravés dans le temps. Dans ce genre de situation, il convient d'intervenir le plus tôt possible dans l'intérêt des victimes éventuelles.

Prior to the new criminal harassment provision, there was no specific section dealing with the issue of stalking. The only way the justice system could deal with these problems was to address them through existing legislation, laying charges such as uttering threats, intimidation, loitering or prowling at night, and issuing sureties to keep the peace. Unfortunately these charges were very specific and did not address the issue of stalking.

In 1993 section 264 of the Criminal Code on criminal harassment was ratified, thus allowing stalking to be recognized and making prosecution possible. Policy makers and advisers have not been aware of just how devastating criminal harassment is to victims, and uninformed opinion has been reflected in our legislation.

Although section 264 is a step towards improving the legislation, criminal harassment laws must be reviewed. The criteria laid out in section 264 can make it difficult to prosecute certain cases. In addition, due to the fact that intervention often escalates involvement between the victim and the offender, many victims are reluctant to press charges. Legislation should affirm that the victim's safety is paramount, while being a deterrent to offenders.

CAVEAT believes that criminal harassment is a multifaceted issue and should be addressed in a serious manner at all levels of the justice system. It is a unique problem that affects numerous areas of both public and private life. The effects, both long and short term, on children can be devastating. In addition, productivity in the workplace is greatly affected and long-term health costs can be enormous.

When our organization was looking for professionals to help us deal with victims of criminal harassment, we were astounded to find they did not fully comprehend the issue. We believe that this lack of understanding has been reflected in current criminal harassment legislation. There must be clear recognition that criminally harassing another person is a serious crime and, although apparently innocuous, it has serious consequences. The Honourable Donald Oliver has proposed Bill S-17 which would amend the Criminal Code with respect to criminal harassment and other related offences. Addressing for the first time the serious nature of the crime.

The most significant change suggested in Bill S-17 would be that it would increase penalties for offenders. The proposed legislation increases maximum penalties on summary convictions from six months imprisonment or a \$2,000 fine, or both, to 18 months imprisonment with no fine option. On indictment, the maximum sentence would be increased to 10 years as opposed to the current five-year sentence.

Avant l'adoption des nouvelles dispositions sur le harcèlement criminel, il n'existait aucun article de loi traitant spécifiquement de ce problème. L'appareil judiciaire, devant s'appuyer sur les dispositions législatives actuelles, en était réduit à accuser les auteurs de ces crimes d'avoir proféré des menaces, d'avoir usé de l'intimidation ou d'avoir flâné ou rodé la nuit, et à exiger un engagement de ne pas troubler l'ordre public. Malheureusement, aucune de ces accusations ne portait spécifiquement sur le harcèlement criminel.

En 1993, à l'occasion de la ratification de l'article 264 du Code criminel sur le harcèlement criminel, on a enfin reconnu ce problème qui a pu commencer à faire l'objet de poursuites. Les décideurs et conseillers n'ont pas toujours été sensibles à l'effet dévastateur du harcèlement criminel sur les victimes, et nos lois traduisent par conséquent une opinion publique mal renseignée à ce sujet.

Bien que l'article 264 représente une étape dans le sens d'une amélioration de la loi, il convient de revoir les différentes dispositions sur le harcèlement criminel. Les critères énoncés à l'article 264 peuvent rendre difficiles les poursuites dans certains cas et, comme les relations entre le harceleur et sa victime dégénèrent souvent dès que des poursuites sont intentées, nombre de victimes hésitent à porter plainte. La loi devrait constituer un outil de dissuasion pour les agresseurs et renforcer le principe de la primauté de la sécurité des victimes.

CAVEAT croit que le harcèlement criminel est un problème polymorphe, auquel il convient de s'attaquer avec sérieux, à tous les échelons de l'appareil judiciaire. C'est un problème unique qui a des répercussions sur de nombreux autres aspects de la vie privée et publique; pour les enfants, il peut avoir des effets dévastateurs à court et à long terme, il peut grandement perturber la productivité au travail et se solder par des coûts énormes à longue échéance sur le plan de la santé.

Quand notre organisme s'est mis en quête de spécialistes du domaine pour nous aider à aider les victimes de harcèlement criminel, quelle ne fut pas notre surprise de découvrir qu'ils n'avaient pas eux-mêmes entièrement appréhendé ce problème. Nous sommes convaincus que ce manque de compréhension se répercute sur les actuelles dispositions juridiques traitant du harcèlement criminel. Il convient donc de reconnaître sans réserve que le fait de harceler une autre personne constitue un crime grave et que, malgré son apparence anodine, le harcèlement a de graves conséquences. En proposant le projet de loi S-17 pour modifier le Code criminel au sujet du harcèlement criminel et d'autres infractions connexes, l'honorable Donald Oliver s'attaque pour la première fois au caractère gravissime de ce crime.

Le changement le plus important proposé dans le projet de loi S-17 porte sur l'augmentation des peines infligées aux contrevenants, puisque les peines maximales prévues pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité passent de six mois de prison ou de 2 000 \$ d'amende à 18 mois d'emprisonnement sans amende. Si la personne est reconnue coupable d'un acte criminel, elle peut être passible d'un emprisonnement maximal de 10 ans, contre cinq ans à l'heure actuelle.

Recently, the government amended first degree murder provisions with the passage of Bill C-27. Now any murder is automatically first degree when it is committed while the offender is committing or attempting to commit an offence under section 264. The government also made it clear that, when a court is imposing a sentence on a person convicted of stalking while under a peace bond or restraining order, it shall treat that as an aggravating factor.

CAVEAT believes that, in the name of intervention, further amendment must be made with regards to criminal harassment to ensure mandatory minimum sentences. Subsection 264(3), subsections 372(2) and (3), and subsection 423(1) should be amended to provide a mandatory minimum sentence of four months incarceration when the offence was committed in violation of a no contact order. The same subsections should also be amended to provide a mandatory minimum two-year sentence for subsequent offences. Mandatory minimum sentences would ensure that courts have adequate measures to intervene at an early stage in order to prevent escalation.

Criminal harassment is a unique crime. It demands an equally unique solution such as long-term supervision of offenders to ensure that they do not reoffend. Although increasing penalties serves as a reminder to victims, offenders, and the community of the severity of the crime, a wider view must be taken to ensure that perpetrators of this crime will be stopped prior to escalation.

We applaud Senator Oliver for his stand and for bringing this issue to the forefront. We believe this is an important first step in finding a solution to the problem. In the words of Tammy Fee, a victim of criminal harassment so poignantly stated:

I can only hope and pray, and I have sounded every trumpet that I can, and I have written every letter that I can, and I just hope and pray that I don't end up dead, or my children, or someone else. And don't say I didn't warn you.

Criminal harassment is a multi-faceted issue that has been misunderstood by the professionals, the justice system and the victims who did not realize the severity of the crime. Current legislation must be reviewed and amended to ensure that it reflects the serious nature of this crime.

The Chairman: Thank you for a well-presented report. Would you like to accept questions now or will Ms Whitehead speak first?

Ms Stephanie Whitehead, Director, Victims for Justice Coalition: Honourable senators, I am happy to be here today. I would commend Senator Oliver for bringing this issue to the forefront. It has been a long time coming.

Récemment, le gouvernement a modifié les dispositions du projet de loi S-27 relatives au meurtre au premier degré. Désormais, l'auteur d'un meurtre ou d'une tentative de meurtre en vertu de l'article 264 est automatiquement accusé de meurtre au premier degré. Le gouvernement a également précisé que la perpétration d'un crime de harcèlement par une personne faisant l'objet d'une obligation de ne pas troubler la paix publique ou d'une ordonnance de non-communication sera considérée comme étant un facteur aggravant par les tribunaux.

CAVEAT estime que pour favoriser l'intervention dans de tels cas, il convient d'apporter à la loi d'autres modifications relatives au harcèlement criminel, de manière à garantir l'application de peines minimales obligatoires. Ainsi, il faudrait modifier les paragraphes 264(3), 372(2) et (3), et 423 (1) pour prévoir une peine minimale obligatoire correspondant à quatre mois d'incarcération quand l'infraction est commise en violation d'une ordonnance de non-communication. En outre, il faudrait prévoir, aux paragraphes susmentionnés, une peine minimale de deux ans pour toute nouvelle infraction. Les peines minimales obligatoires permettraient de s'assurer que les tribunaux peuvent infliger des peines suffisantes dès le départ afin d'éviter que le harcèlement ne dégénère.

Le harcèlement criminel est un crime unique exigeant une solution tout aussi unique, comme la surveillance à longue échéance des contrevenants pour les empêcher de récidiver. Si le resserrement des peines a pour objet de rappeler aux victimes, à leurs agresseurs et à la collectivité en général la sévérité de ce crime, il convient d'adopter une approche plus large pour s'assurer que les contrevenants soient arrêtés avant que leurs actes ne dégénèrent.

Nous félicitons le sénateur Oliver d'avoir pris position dans ce dossier, qu'il fait ainsi passer au premier plan de nos préoccupations, car nous croyons que c'est là une importante étape dans notre quête d'une solution. Ce problème, Tammy Fee, victime de harcèlement criminel, l'a résumé dans ces mots bouleversants:

Je ne peux qu'espérer et prier, et Dieu sait que j'ai exercé tous les recours que j'ai pu, que j'ai rédigé toutes les lettres que j'ai pu, mais je ne peux qu'espérer et prier que personne ne finira par se faire assassiner, que ce soit moi, un de mes enfants, ou d'autres. Ne venez surtout pas me dire après que je ne vous avais pas prévenus.

Le harcèlement criminel est un problème polymorphe, mal compris des spécialistes, de l'appareil judiciaire et des victimes, qui ne se rendent pas compte de la gravité de ce type de crime. Il faut donc réexaminer et modifier la loi actuelle pour qu'elle traduise effectivement la nature grave de ce crime.

La présidente: Je vous remercie pour cet excellent exposé. Voulez-vous répondre à nos questions maintenant ou Mme Whitehead va-t-elle d'abord faire son exposé?

Mme Stephanie Whitehead, directrice, Coalition des victimes pour la justice: Honorables sénateurs, je suis ravie d'avoir aujourd'hui l'occasion de comparaître devant le comité. Je désire tout d'abord féliciter le sénateur Oliver d'avoir placé ce dossier au premier plan des préoccupations du Parlement. C'est une initiative qui se fait attendre depuis longtemps.

I appear here today on behalf of the Victims for Justice Coalition of Windsor-Essex County. The organization was founded in 1992 after the stalking and brutal murder of Pamela Stewin by her estranged, common-law husband, Richard Colley.

My inception into this group was in 1993 when I was asked to campaign for a stalker's law in Canada. After the legislation was enacted, further follow up was done through tracking court dockets. I continued to study cases of stalking in my community and provide resources to victims. We do have a stalkers law in Canada but it is just a start. We have a long way to go.

I would like to address the serious issue of stalking where it relates to domestic abuse, murder and workplace harassment. Stalking is commonly referred to by law authorities as "criminal harassment". This was confirmed law on August 1, 1993. It was enacted primarily to strengthen Criminal Code provisions to deal with family violence and violence against women in general. This new legislation was thought to provide better protection for victims of stalking, otherwise termed as "criminal harassment."

The vast majority of criminal harassment cases involve male stalkers, although I am not so naïve as to say that it does not happen to men. Statistics indicate that a higher number of women are stalked. According to police statistics, 70 per cent of the cases involve a former spouse, boyfriend, et cetera. Criminal harassment is definitely not a rare occurrence in Canada. There were more than 4,000 stalking cases in 1995. Many victims may minimize the situation they find themselves in, not realizing the full danger ahead of them.

Victims often isolate themselves from family and friends, fearing for the family's safety. It can disrupt a person's life and their workplace. In a sense, a victims are forced to alter their life-styles or to move for their safety. Individuals who find themselves caught in this situation begin to feel helpless.

Many victims have described stalking as being "a psychological rape." The person has power and control over the victim. The victim wants his or her life back. The victim is in an emotional prison. Many victims are forever robbed of their rights to freedom and security. Even though the stalker may have committed suicide or left the victim's life, the victim will never feel safe again — never.

Stalking victims are frequently advised to get a restraining order in cases of domestic violence when a former spouse, common-law spouse, or boyfriend refuses to accept that the relationship is over. The ending of the relationship instills fear through the experience of the past or present relationship. A

Je comparais aujourd'hui au nom de la Coalition des victimes pour la justice du comité de Windsor-Essex. Notre organisme a été fondé en 1992 à la suite du harcèlement criminel et du meurtre brutal de Pamela Stewin par son ex-conjoint de fait, Richard Colley.

Je suis devenue membre du groupe en 1993, lorsqu'on m'a demandé de participer à une campagne visant à obtenir une mesure législative traitant spécifiquement du harcèlement criminel au Canada. Après l'adoption de la loi, nous avons assuré le suivi de la question en examinant les registres des tribunaux. J'ai continué à étudier des cas de harcèlement criminel dans ma localité et à aider les victimes en leur fournissant diverses ressources. Même si nous avons une loi au Canada qui traite du harcèlement criminel, ce n'est qu'un début; nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

Je voudrais insister sur la gravité du harcèlement criminel lorsque ce crime s'accompagne de violence familiale, de meurtre et de harcèlement au travail. Les autorités judiciaires désignent normalement ce crime par le terme «harcèlement criminel». Une loi portant sur ce genre d'actes criminels est entrée en vigueur au 1^{er} août 1993. L'objet de cette loi était surtout de renforcer les dispositions du Code criminel relatives à la violence familiale et à la violence faite aux femmes en général. On estimait que ces nouvelles dispositions législatives assureraient une meilleure protection aux victimes du harcèlement criminel.

Dans la très grande majorité des cas, les harceleurs sont des hommes, même si je ne suis pas assez naïve pour prétendre que les hommes ne peuvent aussi être victimes de harcèlement criminel. Les statistiques indiquent cependant que ce crime touche un plus grand nombre de femmes que d'hommes. Selon les statistiques de la police, dans 70 p. 100 des cas, l'auteur du crime est un ex-conjoint, petit ami, et cetera. Le harcèlement criminel n'est certainement pas un crime rare au Canada. Il y a eu plus de 4 000 cas de harcèlement sexuel en 1995. De nombreuses victimes sous-estiment la gravité de leur situation, ne se rendant pas compte du grave danger qu'elles courent.

Les victimes cherchent souvent à s'isoler pour éviter que la sécurité de leur famille et de leurs amis soit compromise. Ainsi la vie personnelle et professionnelle de la victime est gravement perturbée. Dans un sens, les victimes sont obligées, pour assurer leur propre sécurité, de modifier leur mode de vie ou de déménager. Les personnes qui se trouvent dans ce genre de situation ne tardent pas souvent à se sentir tout à fait impuissantes.

De nombreuses victimes ont qualifié le harcèlement criminel de «viol psychologique». La victime est tout à fait sous l'emprise du harceleur. Elle veut retrouver le droit de contrôler sa propre vie, mais elle se trouve dans une sorte de prison affective. La plupart des victimes perdent à tout jamais leur droit à la liberté et à la sécurité. Même si le harceleur se suicide ou ne fait plus partie de sa vie, la victime ne se sentira plus jamais en sécurité — jamais.

Dans des cas de violence familiale, on conseille souvent aux victimes de harcèlement criminel d'obtenir une ordonnance restrictive lorsqu'un ex-conjoint, conjoint de fait ou partenaire refuse d'accepter la rupture d'une relation. Une rupture fait naître la peur chez l'éventuelle victime en raison de la nature même de

restraining order is a temporary measure until a case goes to trial. It gives a false sense of security to the victim.

Pamela attempted to get a restraining order, and the activity of stalking escalated. Her death ensued shortly after that. Juanita Fields was successful in obtaining a restraining order. Her death resulted, as well. The violence escalated.

According to a renowned threat expert, Gavin De Becker:

... restraining orders are most effective on the reasonable person who has a limited emotional investment. In other words, they work best on the person least likely to be violent anyway. The same court order used on an estranged husband asks him to abandon, at the stroke of a judge's signature, the central features of his life: his intimate relationship, his control and ownership of another human being, his identity as a powerful man, his identity as a husband, and on and on. This distinction has largely been ignored by the criminal justice system.

Leaving a matrimonial home where violence was a precursor does not necessarily preclude that woman from violence. The mere hope of escaping this emotional and physical imprisonment is like a ray of sunshine at the end of the tunnel. However, once a woman is courageous enough to get that far, her safety and security are frequently compromised by an enraged spouse who subscribes to the philosophy that if he cannot have her, nobody will.

According to the homicide statistics of 1995, one-quarter of women killed by their spouse were separated or divorced at the time. The Klassen homicide case is a prime example of this mentality and is a parallel to the Stewin case.

When Susan Klassen tried to move on with her life, Ralph Klassen strangled his ex-wife with his bare hands, spraining both of his thumbs in the process. In the Stewin case, Richard Colley stabbed Pamela 10 times and did not stop until he broke the knife inside her. Threat expert Gavin De Becker points out that 75 per cent of spousal homicides happen after the woman leaves. It is estrangement, not argument, that begets the worst violence.

When a woman's last attempt for a life of freedom and security from cruel and unusual punishment is quashed needlessly, are we to believe that her new found independence provoked her own death?

Women in the workplace often encounter harassment or unwanted romantic advances. Many women are reluctant to come forth and report this behaviour initially because of embarrassment, lack of support from management or co-workers, fear of reprisal.

ses rapports avec son partenaire. Une ordonnance restrictive est une simple mesure provisoire, en attendant que l'affaire passe devant la justice. Mais elle donne un faux sentiment de sécurité à la victime.

Par exemple, lorsque Pamela a essayé d'obtenir une ordonnance restrictive, les actes de harcèlement sexuel dont elle était victime se sont intensifiés. Elle a été assassinée peu de temps après. Juanita Fields a réussi à obtenir une ordonnance restrictive, mais elle, aussi, a fini par être assassinée. Là, aussi, la situation a dégénéré.

Selon un éminent ex-spécialiste de la menace, Gavin De Becker:

[...] les ordonnances restrictives donnent les meilleurs résultats lorsqu'elles concernent une personne raisonnable dont les liens affectifs avec l'autre ne sont pas très forts. Autrement dit, elles donnent les meilleurs résultats chez les personnes les moins susceptibles d'avoir un comportement violent. Lorsque cette même ordonnance de la cour concerne un ex-conjoint, du point de vue de ce dernier, ce document signé par un juge lui demande d'abandonner d'un seul coup tout ce qui définit sa vie: ses rapports intimes avec d'autres personnes et son emprise sur elle, son identité d'homme puissant, son identité de mari, et cetera. Or le système de justice pénale n'a guère tenu compte jusqu'à présent de cette importante distinction.

Le fait de quitter un foyer matrimonial violent ne signifie pas nécessairement que la personne qui quitte ce milieu ne fera plus l'objet d'actes violents. L'espoir de s'échapper à sa prison affective et physique et comme une lumière au bout du tunnel pour la victime. Mais lorsqu'une femme est suffisamment courageuse pour aller jusque-là, sa sécurité est souvent compromise par un conjoint enragé qui estime que si lui ne peut pas l'avoir, personne ne l'aura.

Selon les statistiques de 1995 sur l'homicide au Canada, 25 p. 100 des femmes assassinées par leur conjoint étaient séparées ou divorcées au moment de leur meurtre. Le cas Klassen est un excellent exemple de cette attitude et un certain parallèle avec le cas Stewin.

Lorsque Susan Klassen a voulu vivre sa propre vie, Ralph Klassen a étranglé son ex-femme et ce faisant s'est foulé les deux pouces. Dans l'affaire Stewin, Richard Colley a tué Pamela de 10 coups de couteau et n'a cessé de la poignarder que lorsque la lame de son couteau s'est cassée en elle. L'expert Gavin De Becker signale que 75 p. 100 des homicides touchant des conjoints sont perpétrés après le départ de la femme. C'est la séparation, et non pas les disputes, qui donne lieu aux pires actes de violence.

Lorsque la dernière tentative d'une femme pour vivre en liberté et en sécurité sans faire l'objet de sévices se solde par un acte qui lui enlève la vie, devons-nous en conclure que sa nouvelle indépendance a provoqué son propre assassinat?

Les femmes au travail font souvent l'objet de harcèlement ou d'avances non sollicitées. Bon nombre d'entre elles hésitent, lors de leur départ à signaler aux autorités ce genre de comportement soit parce que cela les gêne, ou parce qu'elles craignent de ne pas

or losing the job. Data derived from the Uniform Crime Reporting Survey reveal that the most reluctant to pursue the laying of charges were victims involved in workplace relationships with their stalkers. Those people represent 32 per cent of victims.

The murder of Theresa Vince by her obsessive boss, Russell Davis, at the Chatham Sears store clearly reflects this cruel reality. Mrs. Vince was literally left to deal with this unwanted harassment herself. Sears upper management was aware of the situation, yet were oblivious to the fate awaiting Mrs. Vince. Her story should be an echo to this Senate committee and validates the need for Bill S-17 identifying criminal harassment as a dangerous personal offence.

The moral of this story is that, if we continue to turn a blind eye to any type of harassment, it can escalate and death can ensue. It is not enough to have a stalker's law in place. The legislation needs to have more teeth, be enforced, and punishment needs to be swift and severe enough to act as a deterrent. I think Bill S-17 is a start in that direction.

Despite the fact that the stalker's law is a hybrid offence, meaning it can be prosecuted by summary conviction or indictable offence, very few are prosecuted as indictable offences.

Another disturbing fact is that the majority of cases are prosecuted by summary conviction, which means probation or minimal jail time. Justice Canada's study found that 71 per cent of cases in their sample are prosecuted by way of summary conviction.

A study of 601 cases handled by police, the Crown and the courts between 1993 and 1996 showed that more than half were dropped before they reached trial — which I find alarming — usually after the accused agreed to a peace bond. Of the 27 per cent who were convicted, most were put on probation, which leaves them able to continue on with this cycle. Only one-quarter went to jail, usually for four months or less.

I would like to highlight some of the findings from my qualitative study that I administered to police services all across Ontario.

I looked at discretionary powers of police in respect to criminal harassment. The exercise of discretion is definitely a critical decision. Victims need to be consulted about the significant developments in such cases. The victim's safety and mental state are the key issues revolving around criminal harassment. The

être soutenues par la direction ou leurs collègues, de faire l'objet de représailles ou de perdre leur emploi. Les données rassemblées dans le cadre du programme de déclaration uniforme de la criminalité révèlent que les personnes qui sont les plus réticentes à porter plainte sont des personnes dont les harceleurs sont des collègues. Ces personnes représentent 32 p. 100 des victimes.

L'assassinat de Theresa Vince par son patron obsessif, Russell Davis, au magasin Sears de Chatham traduit bien cette réalité cruelle. Mme Vince s'est trouvée seule à régler son problème de harcèlement sexuel. La haute direction de Sears était au courant de la situation, mais ne se doutait pas du sort qui guettait Mme Vince. Son histoire devrait être un point de repère permanent pour le comité sénatorial puisqu'elle justifie clairement la nécessité d'adopter le projet de loi S-17 qui incorpore la définition de «sévices graves à la personne» l'infraction de harcèlement criminel.

La morale de cette histoire, c'est que si nous continuons de fermer les yeux sur des actes de harcèlement, quels qu'ils soient, ces derniers risquent de dégénérer et de se solder par la mort de la victime. Il ne suffit pas d'avoir une loi qui traite du harcèlement sexuel. Il faut une loi plus musclée qui est bel et bien appliquée, et qui prévoit la prompt application de peines suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif. Pour moi, le projet de loi S-17 est un pas dans la bonne direction.

Même si la disposition législative traitant du harcèlement criminel prévoit une infraction mixte — c'est-à-dire qu'elle peut être traitée comme une infraction sommaire ou un acte criminel — il arrive très rarement qu'on décide de traiter l'infraction comme un acte criminel.

Chose inquiétante, les données révèlent qu'on poursuit la majorité des actions par voie sommaire, ce qui signifie que l'intéressé se voit infliger une période de probation ou encore une peine d'emprisonnement minimale. L'étude menée par le ministère de la Justice a permis de constater que dans 71 p. 100 des causes incluses dans l'échantillon, on avait préféré poursuivre l'action par voie sommaire.

Une étude de 601 dossiers traités par la police, la Couronne et les tribunaux entre 1993 et 1996 a démontré que dans plus de la moitié des cas, l'affaire avait été abandonnée avant d'atteindre l'étape du procès — et j'avoue que je trouve cette information très alarmante — le plus souvent après que l'accusé ait accepté de respecter une ordonnance l'obligeant à ne pas troubler la paix publique. Sur les 27 p. 100 qui ont été condamnés, la plupart se sont vu imposer une période de probation, de telle sorte qu'ils ont pu continuer de se comporter de la même façon. Seulement un quart d'entre eux ont été incarcérés, plus souvent pour une période de quatre mois ou moins.

J'aimerais vous donner maintenant les points saillants d'une étude qualitative que j'ai menée auprès de forces policières dans toute la province de l'Ontario.

J'ai examiné les pouvoirs discrétionnaires de la police dans des cas de harcèlement criminel. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est tout à fait critique. Les victimes doivent être consultées concernant tout fait nouveau ou important qui fait évoluer la situation. La sécurité et la stabilité mentale de la victime sont des

police are required to process all the information provided from the police reports and determine the best way to proceed with the case.

Discretion is according to the rules of reason and justice, not according to private opinion. Criminal harassment is the hybrid offence and as such can be litigated through the courts by either summary conviction or indictable offence. Bearing that factor in mind, discretion plays a huge role in determining to what part of section 264 of the Criminal Code the pattern conduct applies.

Another common thread from this study is that many cases are resolved outside the court. Police have used discretion, taking into account all the circumstances, as well as the wishes of the victim. They do not always proceed with charges. In many instances the suspect receives a caution.

I also looked at criminal harassment in respect to domestic violence, a recurring and constant theme in the study. The police services communicated through their survey responses that in cases of domestic violence and criminal harassment, no discretion was used. Instead, there is a must-charge policy as per the Solicitor General's directive in response to domestic violence. This was reflected in the comments made by the respondents. The following excerpts are a sample of typical comments from the study:

This particular type of charge should be "zero tolerance" as per Domestic Intervention Policy...

When dealing with domestic violence which some of these charges involve, Police have been instructed that charges will be laid with no discretion...

The same responsibility as per "Solicitor General (Ontario) Policy" on Domestic Violence charges may be needed to ensure that the appropriate response will be taken...

If a victim went to the police and said that this happened this many times, there are variable responses. Some go to a different part of the code in order to interpret it. I am finding that it is not consistent.

I would like to highlight some of the recommendations that came out of the study. There needs to be heightened public awareness for potential victims about criminal harassment. The entire country needs to be more aware of the seriousness and the devastating effects this can have on one's life. I think Bill S-17 is bringing that to the forefront. Police, parole officers, correctional officers, judges and Crown attorneys need sensitivity training and to be exposed to more victimology courses and training to

éléments clés dans tout cas de harcèlement criminel. La police a l'obligation de réunir toutes les informations consignées dans les constats de police et de déterminer la meilleure façon de procéder.

Ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer conformément aux règles de la raison et de la justice, et non en fonction de ses opinions personnelles. Le harcèlement criminel est une infraction mixte et, à ce titre, peut être porté en justice à titre d'infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité ou d'acte criminel. Vu cette réalité, le pouvoir discrétionnaire de la police joue un rôle prépondérant lorsqu'il s'agit de déterminer quel paragraphe de l'article 264 du Code criminel s'applique dans le contexte des actes commis par le harceleur.

L'autre fil conducteur de cette étude est la constatation que de nombreuses affaires sont réglées sans recourir à la justice. La police exerce son pouvoir discrétionnaire à cet égard, en tenant compte de tous les aspects de la situation et des souhaits de la victime. Ainsi elle ne décide pas toujours de porter plainte; très souvent le suspect recevra simplement un avertissement.

J'ai également examiné le harcèlement criminel dans le contexte de la violence familiale — l'un des thèmes dominants de cette étude. Les forces policières ont fait savoir, par le biais de leurs réponses aux questions du sondage, que dans les cas de violence familiale et de harcèlement criminel, elles n'exerçaient pas leur pouvoir discrétionnaire. Elles appliquent au contraire une politique de mise en accusation obligatoire, conformément à la directive du solliciteur général sur la violence familiale. D'ailleurs, les remarques des répondants traduisaient bien cette réalité. Les passages suivants sont des exemples typiques d'observations faites par les répondants:

Ce genre d'accusation devrait être assujéti à une politique de tolérance zéro, comme le prévoit la politique d'intervention en cas de violence familiale [...]

Quand il s'agit de violence familiale — et cela peut être le cas pour certaines des accusations — la consigne donnée à la police est de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire et de tout simplement porter plainte [...]

Il faudrait peut-être prévoir la même responsabilité que celle que prévoit la politique du solliciteur général concernant les plaintes déposées dans des cas de violence familiale si l'on veut s'assurer que le moyen d'intervention retenu sera le plus approprié [...]

Si une victime allait voir la police et lui indiquait que les incidents de harcèlement avaient été très fréquents, il y aurait plusieurs interventions possibles. Certains policiers ont recours à une autre partie du Code criminel pour interpréter ce genre d'acte. Je constate par conséquent que l'intervention policière n'est pas cohérente.

Je voudrais vous donner les grandes lignes des recommandations qui ont découlé de l'étude. D'abord, il faut sensibiliser davantage le public au problème du harcèlement criminel pour protéger les éventuelles victimes de ces actes. Le Canada dans son ensemble doit être plus conscient de la gravité et des effets dévastateurs de ce crime sur la vie d'une victime. À mon avis, le projet de loi S-17 permet justement de placer cette question au centre des préoccupations des citoyens. La police, les agents des

appreciate the impact that stalking has on an individual's life, as well as standardized policies to ensure that a victim's safety is protected. The protocol and response to criminal harassment charges need to be mandated by the Solicitor General's office, as it is in the domestic violence intervention policy to ensure consistency and enforcement by police agencies. Each police unit needs to be equipped with a threat management unit in order to assess the situation involving a stalker within a certain degree of accuracy. Some units do have this. Officers should attend conferences yearly to remain competent and current in this field. They should have college entrance requirements or specialty program entrance requirements. There needs to be more defined sentencing guidelines to ensure more consistency in sentencing. At present, judges have too much of a window of opportunity and as such go to the lower end of the spectrum at the time of sentencing. This does not accurately reflect the gravity of the stalking offence.

The safety of victims is always at risk when the accused is not in custody. Perhaps bail hearings in respect to this offence should be conducted by judges instead of justices of the peace. Release should only be granted when strict conditions are undertaken. If a stalker breaches conditions, there should be an automatic jail term.

How many times have we seen these people breach conditions, get sent back to jail and then receive a summary conviction? It goes on and on. What does this tell the victim? Who is at risk here? We are playing Russian roulette with someone's life.

We need to bring home that message. Senator Oliver's bill is a good start in making them realize that it is serious.

There needs to be active enforcement by police and Crown attorneys and appropriate charges must be laid. There should be opposition to release on bail without strict enforceable conditions, as well as requests for time in custody, not probation on suspended sentences. There should be mandatory jail sentences for all convicted offenders. Stricter release conditions should be imposed by the bail courts. Some consideration may be given to the notification of victims pending the release of the perpetrator.

libérations conditionnelles, les agents correctionnels, les juges et les procureurs de la Couronne ont tous besoin, d'une part, de cours de sensibilisation et de victimologie afin de bien comprendre l'incidence du harcèlement criminel sur la vie des victimes et, d'autre part, de politiques normalisées qui permettent de garantir la protection de ces dernières. La procédure à suivre et le moyen d'intervention à privilégier doivent être imposés par le bureau du solliciteur général, comme c'est déjà le cas pour la politique d'intervention en cas de violence familiale, et ce pour assurer la cohérence des interventions et l'application appropriée de la loi par les forces policières. Chaque police a besoin d'une unité de gestion des menaces pour être en mesure de bien évaluer tous les éléments de la situation du moment qu'il est question de harcèlement criminel. Certaines polices ont déjà de telles unités. Les policiers devraient par ailleurs être tenus d'assister à des conférences annuelles afin de maintenir leur niveau de compétence et d'être informés de toute nouveauté dans ce domaine. Les critères d'admissibilité devraient inclure un certain nombre de cours au niveau collégial ou de programmes spécialisés. Il faut également des lignes directrices plus claires en matière de détermination de la peine pour assurer une plus grande cohérence dans ce domaine. À l'heure actuelle, les juges ont trop de pouvoir discrétionnaire et optent le plus souvent pour la peine minimale au moment de prononcer la sentence. Or ces peines minimales ne traduisent pas de façon adéquate la gravité de l'infraction du harcèlement criminel.

La sécurité des victimes est toujours risquée tant que l'accusé n'est pas incarcéré. Il conviendrait peut-être de confier la responsabilité des enquêtes sur le cautionnement aux juges plutôt qu'aux juges de paix. La libération ne devrait être autorisée que lorsque certaines conditions très rigoureuses sont remplies. Si le harceleur ne respecte pas ces conditions, il devrait se voir infliger une période d'emprisonnement automatique.

Combien de fois est-il arrivé qu'un harceleur soit renvoyé en prison pour n'avoir pas respecté les conditions de sa libération et que ce dernier fasse l'objet d'une procédure de poursuite sommaire? Il existe d'innombrables exemples de ce genre. Et la victime, que doit-elle en conclure? Qui est à risque dans ce scénario? En réalité, nous jouons à la roulette russe avec la vie de quelqu'un.

Il importe à présent de bien communiquer ce message important. Le projet de loi du sénateur Oliver est une première initiative visant à faire comprendre aux autorités qu'il s'agit là d'un crime très grave.

La police et les procureurs de la Couronne doivent s'assurer non seulement d'appliquer activement les actuelles dispositions législatives mais aussi de déposer une plainte en bonne et due forme. Les autorités devraient s'opposer à toute mise en liberté sous caution qui ne s'accompagne pas de conditions strictes et exécutoires, et elles doivent également demander une période d'incarcération, plutôt qu'une condamnation avec sursis et ordonnance de probation. Il faudrait que tout condamné se voit infliger une peine d'emprisonnement obligatoire. De même, lors de l'enquête sur le cautionnement, le tribunal devrait être tenu d'imposer des conditions de libération plus strictes. Il conviendrait

Most times victims only hear at the last minute that the offender has been released, which leaves them full of fear. You cannot blame them for being afraid after what they have endured.

A central repository to track and monitor the activities of stalkers should be established. A central database with all the information may assist in profiling a repeat offender.

We must get rid of the word "repeatedly," which seems to be a problem with different police services.

There must be a follow-through on the court process to include specific court protocol for these offences.

Third-party complaints should be included. Let me give you an example of someone who goes to a day-care centre and tries to grab a child and they are seen by a worker at the centre. Although the worker is not the victim, the worker may feel that the behaviour exhibited is criminal harassment and he or she fears for the safety of the children.

The powers of search should be increased. This refers to pro-life groups who go after abortion clinics or the interception of telephone conversations when an identified group is preparing to criminally harass another group.

Another idea is to remove the requirement to prove that the accused knew that their conduct is harassing. I think that is a reference to when people say that they are mentally disturbed. Even though they are disturbed, it does not mean that it is not criminal harassment. That behaviour could go on for years and years, which does not make it any less of an offence.

It could be reworded in such a way as to avoid any ambiguity as to what is criminal harassment.

Victims need to understand that this offence must be reported from the very start, not six months after the incident. The problem is that many victims are not aware of this charge. I often use the analogy of the passing of the GST in this regard. If victims are not aware of this charge, then how can they help themselves? The onus is on the victim to prepare documentation of all these incidents. If they do not know what is expected of them, then this cycle will continue unless resources are allocated to assist.

In regard to the subject of minimum sentencing and mandatory jail time for repeat offenders, this will depend on the interpretation of the courts.

That would complete my presentation. I should be pleased to answer any questions you may have.

également d'envisager d'informer les victimes avant la libération de l'auteur de l'infraction.

La plupart des victimes n'apprennent qu'à la toute dernière minute que le contrevenant a été libéré, nouvelle qui fait naître chez elles une très grande peur. Mais on ne peut pas leur en vouloir d'avoir peur après tout ce qu'elles ont supporté.

Il conviendrait de mettre sur pied un dépôt central dont le rôle serait de suivre les activités des harceleurs. Une base de données centrale contenant toutes les informations pertinentes serait certainement utile pour établir des profils de récidivistes.

Il faudrait aussi se débarrasser de l'expression «à répétition», qui semble poser problème dans certaines forces policières.

Il faut également intervenir au niveau de l'action en justice en prescrivant au tribunal une procédure précise à suivre pour de telles infractions.

Les plaintes de tierces parties devraient également être incluses. Permettez-moi de vous citer l'exemple d'une personne qui essaie d'enlever un enfant devant un témoin, en l'occurrence, la monitrice de la garderie. Même si cette dernière n'est pas la victime, elle peut avoir l'impression qu'il s'agit d'un cas de harcèlement criminel et craindre que la sécurité de l'enfant soit compromise.

Il convient de prévoir de plus larges pouvoirs en matière de perquisitions. Cela concerne les groupes pro-vie qui harcèlent les cliniques d'avortement ou l'interception de conversations téléphoniques lorsqu'un groupe particulier se prépare à harceler un autre groupe.

Une autre idée consisterait à éliminer l'exigence selon laquelle il faut prouver que l'accusé savait que ses actes correspondraient à une forme de harcèlement. Je pense que cela concerne les situations où les gens vont prétendre qu'ils souffrent de troubles mentaux. Eh bien, même s'ils souffrent de troubles de ce genre, cela ne veut pas dire qu'il ne s'agit pas de harcèlement criminel. Ce genre de comportement pourrait continuer pendant très longtemps — ce qui ne veut pas dire pour autant que ce n'est pas une infraction.

Il conviendrait par conséquent de retravailler le libellé actuel pour dissiper toute ambiguïté quant aux actes qui tombent sous la rubrique du harcèlement criminel.

Les victimes doivent comprendre que cette infraction doit être signalée aux autorités dès le départ, et non pas six mois après l'incident. Le problème, c'est que nombre de victimes ne sont pas au courant de l'existence de cette infraction. J'ai établi souvent un parallèle avec l'adoption de la TPS. Si les victimes ne savent pas qu'une telle infraction existe, comment peut-elle aider sa propre cause? C'est à la victime de préparer la documentation relative à chaque incident. Si elle ne fait pas ce qu'on attend d'elle, le problème du harcèlement reste entier tant qu'on ne lui fournit pas l'aide et les ressources dont elle a besoin.

Pour ce qui est des peines minimales, de même que des peines d'emprisonnement obligatoires pour les récidivistes, tout dépendra de l'interprétation des tribunaux.

Voilà qui termine mon exposé. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

Senator Oliver: People who have never been stalked or have never put their mind to the issue often say that stalking is not all that serious. What is wrong if a man is following his former wife up the road? Or what happens if he looks in the window at his former wife? Or what is wrong with his leaving a note on her car saying, "I will see you tomorrow"? What is wrong with him sending flowers? What is wrong with leaving a dead animal in front of her house?

Those events do not provide sufficient cause for sending someone to jail. Therefore, my question is what can and should be done to help the victims know that they should be documenting each and every one of these cases as they occur? What else should we be doing or how might we amend this bill to let people know that these acts add up to form the pattern of stalking?

Ms Judkins: As far as we are concerned, we believe education and awareness definitely need to be increased around this issue. That is what we have tried to do by bringing professionals together.

Perhaps police officers should be aware that sending flowers is something harassing if the recipient fears the sender. If we set minimum mandatory sentences in relation to criminal harassment, we could be able to curb some of these problems. Judges would then have something to work with instead of, as Ms Whitehead said, being presented with an open window for interpretation.

The proposed legislation needs to send the message that criminally harassing another person is wrong. It needs to be tougher than it already is. This will have an effect on the rest of society. As offenders are brought to court and justice is seen to be done, other victims will realize that what has happened to them also constitutes criminal harassment.

Senator Oliver: The difficulty is that some of the initial acts of the wrongdoer do not appear to be all that significant. However, events increase in significance with their occurrence. Where do we draw this line before the law should intervene?

Ms Judkins: As soon as a victim comes to the police with a concern, there should be some measures in place so that the police will know what to do to help this victim.

As far as saying, "This man loves you and he is trying to get you back into his life," that is not good enough. A woman is clearly in fear if she comes to the police. It is likely that numerous incidents led up to the reported incident.

Education and awareness is the way to go from our standpoint. I believe that once we send a message to offenders and the community that these acts will not be tolerated, events will start to change.

Le sénateur Oliver: Les gens qui n'ont jamais fait l'objet de harcèlement criminel ou qui n'ont jamais bien réfléchi à la question prétendent souvent que ce genre de comportement n'est pas très grave. Qu'y a-t-il de mal si un homme suit son ex-femme pendant qu'elle marche dans la rue? Pourquoi n'aurait-il pas le droit de regarder son ex-femme par la fenêtre? Ou encore de laisser un mot sur sa voiture qui dit: «À demain»? Pourquoi ne pourrait-il pas lui envoyer des fleurs? Ou laisser un animal mort devant sa maison?

Ces actes ne sont pas suffisamment graves pour justifier l'incarcération. Par conséquent, ma question est la suivante: que faut-il faire pour faire en sorte que les victimes sachent qu'elles doivent bien documenter chacun de ces incidents au moment où il se produit? Quelles mesures devrait-on prendre dans ce sens ou quels amendements pourrions-nous éventuellement proposer au projet de loi pour faire comprendre aux gens que lorsqu'on a affaire à toute une série d'actes de ce genre, on est en présence du phénomène du harcèlement criminel?

Mme Judkins: En ce qui nous concerne, il faut absolument renseigner davantage les citoyens sur tous les aspects de la question. C'est justement ce que nous avons cherché à faire en rassemblant les professionnels.

Il faudrait peut-être que les agents de police sachent que le fait d'envoyer des fleurs peut être un acte de harcèlement si le ou la destinataire craint l'expéditeur. Par contre, en fixant des peines minimales obligatoires pour toute infraction de harcèlement criminel, nous arriverions peut-être à éliminer un certain nombre de ces problèmes. Les juges auraient alors des critères rigoureux à appliquer au lieu d'être appelés, comme le disait Mme Whitehead, à donner leur propre interprétation de la situation.

Ce projet de loi doit clairement transmettre le message que voici: que le harcèlement criminel est un acte grave. Il faut une mesure législative encore plus musclée. Voilà qui influencera la société dans son ensemble. À mesure que les contrevenants sont traînés devant les tribunaux et que justice est faite, d'autres victimes se rendront compte que les actes dont elles ont été victimes sont également des actes de harcèlement criminel.

Le sénateur Oliver: Le problème, c'est que les premiers actes commis par l'auteur du harcèlement ne semble pas tellement graves. Avec chaque incident, le comportement du harceleur s'aggrave. Comment déterminer à quel moment les autorités doivent intervenir?

Mme Judkins: Il faudrait établir une procédure en bonne et due forme pour que la police sache exactement quoi faire pour aider la victime dès que cette dernière s'adresse à elle.

Il ne devrait plus être question de lui répondre: «Écoutez, cet homme vous aime et cherche simplement à rétablir ses relations avec vous»; une femme qui s'adresse à la police a nécessairement peur. Il est fort probable qu'il y ait eu de nombreux incidents avant qu'elle décide de s'adresser aux autorités.

À notre avis, il faut accorder la priorité à l'éducation et à la sensibilisation de la population. Une fois que nous aurons fait comprendre aux contrevenants et à la population que ces actes ne seront pas tolérés, la situation évoluera.

Ms Whitehead: A situation may appear innocuous at the time. However, a woman living in that situation is just trying to survive. She may not see the escalating events as controlling or dangerous, while someone with more perspective may have that ability.

I agree that the educational component of this issue is important. In our community, we have conducted a criminal harassment workshop. Crown attorneys have made presentations to people in our shelters.

The subject of custody can also be clouded if a victim did not report each incident or if the victim did not lay a charge prior to a marital breakdown. If a victim lays a charge once the custody battle begins, it raises suspicions in regard to credibility.

Senator Fraser: This is a horrible subject to grapple with, as you have both rightly observed. There is a tendency to say that we will do what we can, even if that may or may not be appropriate.

I am struck by what appears to be the fact, as borne out by this study of 601 cases between 1993 and 1996, that an enormous number of stalking cases do not even get to trial. More than 50 per cent of all reported cases do not get to trial. Of the cases that did go to trial in this study, 27 per cent of the total ended with convictions. Of those people who were convicted, only a quarter actually went to jail.

What interests me most is the more than 50 per cent who did not even make it to trial. Why is that? Is that because the police could not be bothered? Is that because the victim, who is usually female, refused to continue with the complaint? What goes wrong in there?

Ms Whitehead: From my discussions with justices of the peace, I have learned that a victim often does not know what type of documentation is needed. Fluency in English or French is often a problem. A victim is often afraid to testify in court and is then cast as an uncooperative witness.

Senator Fraser: You discuss the parallel with domestic violence cases where at least some jurisdictions proceed anyway, whether or not the woman will testify.

Ms Whitehead: The domestic violence officer in our area videotapes a crime scene. The sexual assault domestic violence unit will take pictures and make reports. With this backup, the Crown has had a comparatively high success rate.

Senator Fraser: These officers can then testify, even if the victim is unwilling.

Ms Whitehead: If the victim is a child, they can disregard what she has to say and produce the videotape.

Mme Whitehead: Un acte peut sembler tout à fait anodin. Cependant, une femme qui se trouve dans cette situation ne cherche qu'à assurer sa propre survie. Elle peut ne pas se rendre compte que la situation dégénère et que sa vie est en danger, d'où la nécessité de faire intervenir quelqu'un qui a plus de recul.

Je suis d'accord pour dire que le côté éducation est extrêmement important. Dans notre localité, nous avons tenu un atelier sur le harcèlement criminel. De même, des procureurs de la Couronne sont allés aux refuges pour faire des exposés sur la question.

La question de la garde peut être problématique si la victime n'a pas signalé chaque incident aux autorités ou n'a pas porté plainte avant la rupture du mariage. Si elle porte plainte une fois que la bataille est déjà en cours, elle peut susciter certaines suspicions à l'égard de la crédibilité de la victime.

Le sénateur Fraser: Le problème que nous abordons aujourd'hui est un problème tout à fait atroce, comme vous deux l'avez souligné. Devant ce problème, les gens ont tendance à dire qu'ils vont faire ce qu'ils pourront, que ce soit approprié ou non.

Je suis frappée tout particulièrement par quelque chose qui semble être un fait, si l'on en juge après l'étude menée entre 1993 et 1996 de 601 dossiers différents, à savoir qu'un très grand nombre de cas de harcèlement criminel n'atteignent même pas l'étape du procès. Plus de 50 p. 100 de tous les cas signalés à la police n'atteignent pas cette étape. Sur l'ensemble des dossiers étudiés dans le cadre de cette étude qui atteignent l'étape du procès, seulement 27 p. 100 ont débouché sur une condamnation. Et seulement le quart des personnes condamnées ont purgé une peine d'emprisonnement.

Ce qui m'intéresse, ce sont les 50 p. 100 qui n'ont pas atteint l'étape du procès. Comment cela se fait-il? Est-ce parce que la police ne voulait pas se donner la peine d'aller plus loin? Est-ce parce que la victime, le plus souvent de sexe féminin a retiré sa plainte? Quelque chose tourne mal à un moment donné. Mais quoi?

Mme Whitehead: Mes discussions avec différents juges de paix m'ont permis de constater que souvent la victime ne sait pas quelle documentation est requise. Elle peut aussi avoir du mal à s'exprimer en anglais ou en français. De même, la victime a souvent peur de témoigner devant un tribunal et passe à ce moment-là pour un témoin récalcitrant.

Le sénateur Fraser: Vous établissez un parallèle avec les cas de violence familiale où, du moins dans certaines provinces, les autorités intentent des poursuites, que la victime accepte ou non de témoigner.

Mme Whitehead: L'agent chargé des dossiers de violence familiale dans notre localité enregistre sur vidéo la scène du crime. L'unité chargée des agressions sexuelles et de la violence familiale analyse les images et prépare des rapports. Grâce à ces différents éléments de soutien, la Couronne enregistre un taux de succès relativement élevé.

Le sénateur Fraser: Donc, les agents peuvent toujours témoigner, même si la victime refuse de le faire.

Mme Whitehead: Si la victime est un enfant, ils peuvent ne pas tenir compte de ses propos et préparer une vidéocassette.

Senator Fraser: I appreciate the difficulty posed if one does not have a record of the case. Nonetheless, is there any jurisdiction anywhere that has a must-charge or a must-proceed policy in regard to criminal harassment?

Ms Whitehead: It has been my experience that the police services are better in areas of higher density. They have had more experience with it and can appreciate the severity and cumulative effect of it. The regional police of Halton and Peel do very good work. They have sent me a copy of their policies.

Senator Fraser: Could you forward copies of those policies to us?

Ms Whitehead: One part of the policy is confidential, but I will share the other with you.

In one situation, a woman called me to complain about a situation which, in my opinion, should have resulted in a criminal charge. She said that the police had told her that something had to happen to her before they could do anything. I knew that was not true. I spoke to the Windsor police chief and questioned what was happening. I provided him with a copy of the policy I had received from the Halton and Peel police forces, and Windsor police changed their policy.

In some of the outlying areas, they do not have the experience to deal with these situations. In some of those areas, women are told just to go home, that things will get better.

Senator Fraser: If you had to choose between increasing maximum sentences or imposing mandatory minimum sentences, which way would you go?

Ms Whitehead: I would choose mandatory minimum sentences because, as I said before, the judges go to the lower end of the spectrum.

Ms Judkins: Mandatory minimum sentences are definitely the way to go. It gives judges a measure to deal with an individual and it sends the message that this crime will not be tolerated.

Mr. Steve Sullivan, Canadian Resources Centre for Victims of Crime: I concur with my colleagues. Both would send a message, but I believe that the minimum mandatory sentence would send a stronger message that this behaviour will not be tolerated and that a minimum sentence will be imposed for this conduct.

Senator Pearson: I am struck by the fact that the people who seem to respond most to the warnings are the ones who need least to do so. That does not surprise me because, clearly, stalking is pathological behaviour.

Le sénateur Fraser: Je comprends très bien que les choses sont plus difficiles si on n'a aucun document permettant d'étayer ses arguments. Mais je voudrais savoir s'il existe une administration quelque part qui applique une politique obligatoire d'inculpation dans des cas de harcèlement criminel?

Mme Whitehead: D'après mon expérience personnelle, les forces policières sont plus actives dans ce domaine dans les régions à plus forte densité. Les agents ont plus d'expérience de ce problème et sont plus à même de comprendre la gravité de ces actes de même que leur effet cumulatif. La police régionale de Halton et Peel fait un excellent travail. Elle m'a envoyé des copies de leurs politiques.

Le sénateur Fraser: Pourriez-vous nous envoyer une copie de ces politiques?

Mme Whitehead: Il y a une partie confidentielle, mais je me ferai un plaisir de vous envoyer les autres parties des politiques en question.

Dans un cas, une femme m'a appelée pour se plaindre d'une situation qui, à mon avis, justifiait l'inculpation. D'après elle, la police lui avait dit que quelque chose devait lui arriver avant qu'elle puisse intervenir. Je savais que ce n'était pas vrai. J'ai parlé au chef de la police de Windsor en remettant en question cette façon de faire. Je lui ai fourni une copie de la politique que j'avais reçue des forces policières de Halton et de Peel, et la police de Windsor a décidé par la suite de modifier sa politique.

Dans certaines zones plus éloignées, les agents n'ont pas l'expérience voulue pour traiter adéquatement des cas de harcèlement criminel. Il arrive des fois que les agents de police disent aux femmes qu'elles n'ont qu'à rentrer chez elle, parce que la situation va certainement s'améliorer.

Le sénateur Fraser: Si vous deviez choisir entre des peines maximales plus longues ou l'application de peines minimales obligatoires, quel serait votre choix?

Mme Whitehead: J'opterais pour des peines minimales obligatoires car, comme je le disais tout à l'heure, les juges ont tendance à opter pour le minimum prévu.

Mme Judkins: Des peines minimales obligatoires sont sans conteste la solution à privilégier. Elles permettent de donner aux juges des repères très clairs pour régler chaque cas individuel tout en transmettant clairement le message que ce crime ne sera pas toléré.

M. Steve Sullivan, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Je suis d'accord avec mes collègues. Les deux solutions auraient l'avantage d'envoyer un message clair, mais pour moi le fait de prévoir des peines minimales obligatoires indiquerait clairement à la population que ce comportement ne sera pas toléré et que les auteurs d'actes de harcèlement criminel se verront infliger une peine minimale.

Le sénateur Pearson: Ce qui me frappe, c'est que les personnes qui semblent réagir le plus aux avertissements sont justement celles qui ont le moins besoin de le faire. Ce n'est guère surprenant, en réalité, étant donné que le harcèlement criminel est un comportement pathologique.

Given the fact that it is pathological, I am not sure how well deterrence works. What statistics do you have about the nature of these people and the treatment that is available?

Ms Whitehead: The average person will not be violent. I do not want to paint all men with the same brush.

Senator Pearson: No, I have said that stalking is pathological behaviour.

Ms Whitehead: I cannot answer that. I am not a psychologist. I heard from a psychologist that this happened even to her.

Senator Pearson: I am looking at the practical implementation. We impose a sentence as a deterrent. There are two aspects to this. First, it is a statement to society, and that is very clear. The second aspect is deterrence. What statistics do you have with regard to people who are sent to prison and then reoffend?

Ms Whitehead: There is a lot of reoffending.

Senator Pearson: Therefore, we have to go deeper to disengage these people from their behaviour.

Ms Whitehead: It must come from all levels. The judge, the police, and the community must all send a message. I like the Duluth project because it does not stop with the court. The whole community is involved.

The Chairman: Ms Whitehead, if you have some information on that project, perhaps you could send it to the committee. That would be valuable to us in our deliberations and might help answer some of Senator Pearson's concerns about how to alter this kind of behaviour.

Ms Whitehead: I can do that.

Ms Judkins: I would like to address the question about the nature of this. We deal closely with the OPP behavioural scientists team. We have found that we can begin in how we train police officers. When they go into a situation, they need to know what questions to ask to assess the threat situation. For example, they need to know the nature of the threat, the specific harm or the act, and where, when, by whom and how it will be carried out. They should ask whether the offender seems to be trying to have more and more contact with the victim or is trying to move away.

As I stated before, Paul Bernardo did not start out as a murderer. Had his earlier behaviour of stalking, window peeping and raping been dealt with, it may not have reached the point of him murdering three young women.

Vu son caractère pathologique, je me demande dans quelle mesure les moyens de dissuasion sont vraiment efficaces. Avez-vous des statistiques sur la nature de cette pathologie qui touche les harceleurs et le genre de traitement qui est disponible?

Mme Whitehead: En règle générale, les gens ne sont pas violents. Il ne s'agit pas de mettre tous les hommes dans le même sac.

Le sénateur Pearson: Non, j'ai simplement dit que le harcèlement criminel est un comportement pathologique.

Mme Whitehead: Je ne peux pas me prononcer là-dessus. Je ne suis pas psychologue. Mais je connais une psychologue qui a été victime de ce genre d'acte.

Le sénateur Pearson: C'est surtout le côté pratique, c'est-à-dire l'application, qui m'intéresse. Nous infligeons une peine à l'auteur de ce genre d'acte à titre de moyen de dissuasion. Il y a deux éléments; il y a d'abord le message qui est transmis à la société, un message très clair. Deuxièmement, il y a l'élément dissuasion. Quelles statistiques avez-vous sur le nombre de personnes envoyées en prison qui récidivent?

Mme Whitehead: Il y a énormément de récidive.

Le sénateur Pearson: À ce moment-là, il faut approfondir le problème pour s'attaquer aux causes profondes de ce comportement.

Mme Whitehead: L'effort doit être déployé à tous les échelons. Le juge, la police, et la collectivité dans son ensemble doivent tous envoyer un message très clair aux personnes qui commettent de tels actes. J'aime bien le projet de Duluth parce qu'il ne s'arrête pas au tribunal. Toute la localité est investie dans ce projet.

La présidente: Madame Whitehead, si vous avez des renseignements sur ce projet, peut-être pourriez-vous les faire parvenir au comité. Ils nous seraient certainement très utiles dans le cadre de nos délibérations et permettraient peut-être de répondre à certaines des préoccupations du sénateur Pearson concernant la façon de modifier cette conduite.

Mme Whitehead: Avec plaisir.

Mme Judkins: Je voudrais répondre à la question concernant la nature de ce problème. Nous entretenons des relations très étroites avec l'équipe de spécialistes du comportement de la Police provinciale de l'Ontario. Nous avons découvert que nous pouvons commencer d'ores et déjà à mieux former les agents de police. Quand ils font face à une situation de ce genre, ils ont besoin de savoir quelles questions il convient de poser pour bien évaluer le danger qui existe. Par exemple, ils ont besoin de connaître la nature de la menace, le dommage ou l'acte précis dont il est question, à quel endroit, à quel moment et par qui cet acte sera commis. Ils doivent demander à la victime si le contrevenant cherche à établir des contacts de plus en plus étroits avec elle ou s'il cherche plutôt à s'en éloigner.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, Paul Bernardo n'a pas tout de suite été un meurtrier. Si l'on avait traité ses problèmes comportementaux qui se manifestaient par des actes de harcèlement criminel, de voyeurisme et de viol, peut-être que la situation

Senator Pearson: That does not quite answer my question. I know that some members of your groups like the victim to confront the perpetrator in order for the perpetrator to understand the damage they have done. Do you know of sentencings where the victim and the perpetrator have met face to face?

Ms Judkins: We personally do not deal with victim mediation. That is quite popular in the United States. In cases such as criminal harassment, this can be a danger for the victim, whose life is at risk. When there has been any violence, offender mediation is generally not recommended.

Senator Pearson: I was not thinking of mediation. I was thinking about the sentencing stage. I was thinking about sentencing circles in aboriginal community, for example.

Ms Judkins: Mediation is based on the healing circle.

Senator Pearson: Sentencing and healing are slightly different. The real challenge is to alter the behaviour so that these individuals do not go on to reoffend.

Ms Whitehead: This goes back to what Ms Judkins said about the threat management units assessing the situation. It is important to have a professional there for that purpose.

Ms Judkins: We need to send the message out before people offend. We need to teach young children in the schools about appropriate behaviour. We need to teach teachers how to spot a possible future offender. There is often a pattern that begins as early as kindergarten.

Senator Beaudoin: Mr. Sullivan spoke about the minimum sentence. We had a similar debate with my colleague, Senator Oliver. We must be prudent. However, both of you have the same opinion. I believe that you were speaking about increasing the minimum sentence. In other words, if we want the law to be taken seriously, we have to do that sometimes.

Senator Oliver has said — and, you agree with him — that this would be a case where it would be fine to raise the minimum. However, that is not always the case. I remember, for example, the Young Offenders Act and the huge debate that we had on it. However, in this particular case, you agree that it is a good suggestion.

Mr. Sullivan: The caveat is made with regard to the mandatory minimum sentence. The other important part of that is when the offence takes place in violation of a no-contact order. Some offenders are told, through either a restraining order or a peace bond, "Do not contact this person." When the stalking or the

n'aurait pas autant dégénéré, au point où il assassine trois jeunes femmes.

Le sénateur Pearson: Cela ne répond pas tout à fait à ma question. Je sais que certains membres de vos groupes aiment bien que la victime confronte l'auteur du harcèlement pour que ce dernier comprenne la nature des dommages qu'il lui a causés. À votre connaissance, est-il déjà arrivé que la victime et le contrevenant soient en présence l'un de l'autre quand la sentence a été prononcée?

Mme Judkins: Nous n'offrons pas de services de réconciliation des contrevenants et des victimes. C'est un service qui est assez populaire aux États-Unis. Dans des cas de harcèlement criminel, ce genre de chose peut constituer un danger pour la victime, dont la vie est déjà en péril. S'il y a eu des actes de violence, la réconciliation de l'auteur de l'infraction et de la victime n'est généralement pas recommandée.

Le sénateur Pearson: Non, je ne songeais pas vraiment à des services de réconciliation. Je parlais plutôt de l'étape de la détermination de la peine. Par exemple, je songeais aux conseils de détermination de la peine qui existent dans certaines collectivités autochtones.

Mme Judkins: Les services de réconciliation repose sur la cérémonie du cercle de guérison.

Le sénateur Pearson: Oui, la détermination de la peine et la guérison ne sont pas tout à fait pareilles. Le vrai défi consiste à modifier les comportements de ces personnes pour qu'elles ne récidivent pas.

Mme Whitehead: Cela rejoint ce que disait Mme Judkins concernant les unités de gestion des menaces qui doivent faire une évaluation adéquate de la situation. Une bonne évaluation suppose la présence d'un professionnel.

Mme Judkins: Il faut néanmoins bien faire passer le message avant que les gens commettent de telles infractions. Il faut apprendre aux jeunes enfants dans les écoles quels comportements sont appropriés. Il faut apprendre aux enseignants à déceler un contrevenant potentiel. Souvent, ces comportements se manifestent dès la maternelle.

Le sénateur Beaudoin: M. Sullivan a parlé des peines minimales. Nous avons tenu un débat semblable avec mon collègue, le sénateur Oliver. Il faut être prudent. Mais vous deux avez la même opinion. Je pense que vous préconisiez des peines minimales plus longues. Autrement dit, c'est ça qu'il faut faire parfois si on veut que la loi soit prise au sérieux.

Le sénateur Oliver a déclaré — et vous êtes d'accord avec lui — qu'il conviendrait dans ce cas-ci de prévoir des peines minimales plus longues. Mais ce n'est pas toujours vrai. Par exemple, je me rappelle de la Loi sur les jeunes contrevenants et du grand débat qui s'est tenu à ce sujet. Cette fois-ci, cependant, vous êtes d'accord pour dire que c'est une bonne idée.

M. Sullivan: Nos remarques concernaient surtout l'idée d'une peine minimale obligatoire. L'autre élément important concerne une situation où le contrevenant commet une infraction contrairement à une ordonnance de non-communication. Certains contrevenants se font dire, par l'entremise d'une ordonnance restrictive ou

criminal harassment behaviour occurs, then the minimum mandatory sentence takes place. There are two elements to it, which reinforce the need for the minimum sentence.

Senator Beaudoin: Are you satisfied with the proposed legislation as it is drafted?

Mr. Sullivan: Yes.

Senator Nolin: You spoke about a minimum sentence. Let us say that we will stipulate one now in the bill. Senator Oliver introduced an amendment, but I beg to differ with my colleagues. I think it will be worse if we do not look after the definition of section 264 of the Criminal Code. The judges will look at that clause carefully. The loopholes in section 264 are so big that no one will be convicted of this infraction. We should start with what we are doing now, namely, increase the level of the importance of those infractions and have a second kick at the can and look at the definition of section 264.

Senator Beaudoin: You would wait?

Senator Nolin: Yes, as long as you agree that we would increase the sentence to what we have in Bill S-17. Keep in mind that we will have to revisit the old section 264 of the Criminal Code. The definition is too broad. There are some words in there that cause problems, such as "reasonable," "knowing" and "repeatedly." That is why I do not think the minimum sentence would help now.

Senator Beaudoin: Wait and see.

Senator Nolin: I am not an expert in that. You are much more an expert than I am in that field.

Ms Whitehead: When I was trying to get this law passed, I did research at the law library at the University of Windsor and looked at all the laws, specifically the California law. To me, that law had the most stringent wording and it marked the direction in which I was heading. They had a period of 10 years with an indictable offence.

Senator Nolin: Was that the minimum?

Ms Whitehead: Yes.

Senator Nolin: What was the definition of the infraction?

Ms Whitehead: I can give you a copy of that.

Senator Nolin: The trial judge will look at the facts and decide upon, for example, the intent. However, when a crime is complex, you have a big problem. For example, if you commit offence A and you are caught, the penalty is a minimum of 10 years. That is very easy to adjudicate. However, we are now dealing with social behaviour. We are talking about an attitude that can be isolated and can be very normal, but when a repeat offence is involved, it is different. We are now using the word "repeat." If you have all

d'une obligation de ne pas troubler la paix publique, qu'ils ne doivent pas essayer de se mettre en rapport avec telle personne. Donc, du moment qu'il était question de harcèlement criminel, on a appliquerait la peine minimale obligatoire. Il y a donc deux volets à cette question, d'où la nécessité naît d'une peine minimale.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous satisfait du projet de loi, tel qu'il est actuellement libellé?

M. Sullivan: Oui.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé d'une peine minimale. Supposons que nous modifions le projet de loi pour y prévoir une peine minimale. Le sénateur Oliver a déjà proposé un amendement, mais je dois dire que je ne suis pas d'accord avec mes collègues. À mon avis, ce serait encore plus grave si nous ne nous attaquions pas à la définition qu'on retrouve à l'article 264 du Code criminel. Les juges vont examiner de très près cet article. D'ailleurs, il contient tellement d'échappatoires que personne ne sera jamais condamné d'une telle infraction. À mon avis, il faudrait commencer par faire ce qu'on fait actuellement — c'est-à-dire relever l'importance de ces infractions et ensuite revoir la définition à l'article 264.

Le sénateur Beaudoin: Donc, vous préféreriez qu'on attende?

Le sénateur Nolin: Oui, à condition qu'on accepte de prévoir des peines plus longues que celles que prévoit le projet de loi S-17. Rappelez-vous qu'il va falloir réexaminer l'ancien article 264 du Code criminel. La définition qui s'y trouve est trop générale. Certains termes ou expressions posent problème, par exemple «raisonnable», «sciemment» et «à répétition». Voilà pourquoi cela ne servirait à rien pour le moment de prévoir une peine minimale.

Le sénateur Beaudoin: Nous verrons bien.

Le sénateur Nolin: Je ne suis pas expert en la matière. Vous l'êtes beaucoup plus que moi.

Mme Whitehead: Quand j'essayais de faire adopter cette loi, j'ai fait des recherches à la bibliothèque de la faculté de droit de l'Université de Windsor; j'ai examiné toutes les lois, et notamment celles de la Californie. Pour moi, cette loi avait le libellé le plus strict et correspondait le plus à l'orientation qui me semble appropriée. Cette loi prévoyait une peine de 10 ans et traitait ces actes comme des actes criminels.

Le sénateur Nolin: Il s'agissait de la peine minimale?

Mme Whitehead: Oui.

Le sénateur Nolin: Et quelle était la définition de cette infraction?

Mme Whitehead: Je pourrais vous donner une copie du texte.

Le sénateur Nolin: Le juge de première instance examine les faits et prend une décision concernant l'intention du contrevenant, par exemple. Cependant, ça pose problème quand il s'agit d'un crime complexe. Par exemple, si vous commettez telle infraction et que vous vous faites prendre, la peine minimale sera de 10 ans. C'est facile à déterminer. Mais là on parle de comportements sociaux. On parle d'une attitude qui peut être assez isolée et même être tout à fait normale, sauf s'il y a récidive. Maintenant on utilise

that, you can come up with a definition like the one we have now. However, the real job will be to look at the infraction itself.

Do you follow my question, even if my English is not perfect?

Mr. Sullivan: We support the bill. However, there is more to be done. You refer to the definitions. That can be addressed, as well as the issue of the mandatory minimum sentence. If this bill were passed in its present form tomorrow we would be happy, but there is more work to be done.

Senator Nolin: There are the words “lawful authority” and “without lawful authority.”

Ms Judkins: This is something that we have run into in our research at CAVEAT. There is no single definition that can describe “criminal harassment.” It is so insidious that it is hard to find out the concrete definition. Our definition is “any unwanted, repetitive negative behaviour from one person towards another, such as repeatedly following, calling, initiating unwanted communication or continually monitoring another’s whereabouts.” That does not cut it.

Senator Nolin: If you have the definition that is used in California, we would be pleased to look at it. It can involve the normal behaviour of normal human beings in a specific environment but if it is done repeatedly, that can be a problem.

Senator Oliver: Yes, for example, “watching the dwelling house.”

Senator Nolin: Many people do that every Sunday.

The Chairman: These things are included in the definitions in the present Criminal Code, but the term is repeated, “or besetting or watching the dwelling house.”

Senator Nolin: I do not know how we can avoid the word “repeated.”

Ms Whitehead: If you leave it open to interpretation by a judge, it will be thrown out. I agree with what you are saying. I can give you a copy of the recommendations that came from the police. They address that in their responses to the recommendation and how they would like to see it tightened up. I will get you a copy of it.

The Chairman: We would appreciate that. If you could get it to us as soon as possible, we will circulate it among the members of the committee.

Senator Nolin: Have they been invited to appear before us?

The Chairman: Not yet, but we certainly can ask them.

le terme «récidive». Si vous avez tout ça, il est possible d’élaborer une définition comme celle qui existe maintenant. Mais le travail le plus important consistera à examiner l’infraction proprement dite.

Avez-vous compris ma question, même si mon anglais n’est pas parfait?

M. Sullivan: Nous appuyons ce projet de loi. Mais il y a encore du travail à faire. Vous avez parlé des définitions. C’est un problème qu’on peut régler, de même que celui des peines minimales obligatoires. Si ce projet de loi était adopté demain dans sa forme actuelle, nous serions très contents, mais nous sommes tout à fait d’accord pour dire qu’il reste encore du travail à faire dans ce domaine.

Le sénateur Nolin: Il y a aussi l’expression «autorisation légitime» et «sans autorisation légitime».

Mme Judkins: C’est d’ailleurs quelque chose que nous avons découvert à CAVEAT en faisant nos propres recherches. Il n’existe pas de définition qui décrive bien le phénomène du «harcèlement criminel». C’est tellement insidieux qu’il est difficile d’élaborer une définition concrète. Nous avons opté pour la définition suivante: «Tout comportement négatif non sollicité et répété qui vise une autre personne, par exemple suivre ou appeler à répétition cette personne, chercher à entretenir des contacts non sollicités avec elle, ou constamment chercher à savoir où elle se trouve». Ce n’est pas suffisant.

Le sénateur Nolin: Si vous avez la définition qu’ils emploient en Californie, nous pourrions peut-être l’examiner. Il peut s’agit d’un type de comportement qui serait tout à fait normal chez un être humain dans un environnement précis, mais qui devient problématique s’il est répété.

Le sénateur Oliver: Oui, par exemple, «surveiller l’habitation».

Le sénateur Nolin: Il y a beaucoup de gens qui font ça tous les dimanches.

La présidente: Ces éléments sont déjà inclus dans les définitions de l’actuel Code criminel, mais on insiste là-dessus en y ajoutant un autre verbe, c’est-à-dire «guetter ou surveiller l’habitation».

Le sénateur Nolin: Je vois mal comment nous pourrions éviter d’utiliser le terme «répété».

Mme Whitehead: Si vous laissez le soin au juge d’interpréter ces termes, le tribunal déboutera la victime de sa plainte. Je suis d’accord avec vous. Je peux vous donner une copie des recommandations des forces policières. Elles en parlent justement dans leurs réponses à la recommandation et elles expliquent les recommandations qu’il conviendrait d’y apporter pour resserrer cet article. Je vais vous en transmettre une copie.

La présidente: Merci, ce serait bien utile. Si vous pouviez nous l’envoyer dès que possible, nous pourrions la faire distribuer à tous les membres du comité.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu’on les a invités à comparaître?

La présidente: Pas encore, mais on peut certainement le faire.

Ms Whitehead: This will not happen overnight. It is a progressive thing. We would be happy with the bill the way he drafted it, but a little at a time. Perhaps you will bring that forth now and then you can do some more work on it later.

Senator Nolin: We can do a great deal regarding the administration of justice, but that is not our jurisdiction. That comes under provincial jurisdiction.

Senator Fraser: Coming back to the question of the minimum sentence, all of my colleagues are more experienced than I am, and so are you. However, if we are to think about minimum sentencing, do you have any data or any experience on the dynamic that is set in play when there is a minimum sentence provision in the law?

We have several sets of problems here. Judges do not set high sentences now, even with the maximum sentences that are stated. I do not know that this bill will succeed in changing that.

Another problem that is larger statistically is the proportion of cases that do not come to trial. When you have a minimum sentence, do we know whether that makes cases even less likely to come to trial? Do the police and the prosecution tend to be — whether consciously or unconsciously — more reluctant to bring cases to trial? Do we know?

Ms Judkins: I am not aware of any jurisdiction that has a minimum sentence and the results of that.

Senator Fraser: But there are other fields in which minimum sentences exist. That is why I wanted to know about that area.

Ms Judkins: I do not know.

Mr. Sullivan: In Bill C-68, the gun control bill, for example, the government introduced minimum sentences for offences involving a firearm. One could argue that the end result would be more plea bargaining, for example, to another offence that did not involve a mandatory minimum sentence.

However, that would send a message to police and to Crown attorneys that Parliament and government take this issue seriously. It may happen because we are taking domestic violence more seriously. It may result in mandatory charges for stalking behaviour. There may be some backlash but there may also be some positive side effects in sending the message not only to offenders but to people working in the system that this behaviour must be treated seriously from now on. There are built-in advantages and disadvantages.

Mme Whitehead: Cela ne va pas se faire du jour au lendemain. C'est un processus évolutif. Si le Parlement adoptait le projet de loi dans sa forme actuelle, nous serions bien contents, car il faut faire les choses progressivement. Peut-être faut-il se contenter de faire ces modifications-là pour le moment; après vous pourrez vous attaquer à autre chose.

Le sénateur Nolin: Il y a beaucoup de choses qu'on peut faire sur le plan de l'administration de la justice, mais cette question-là ne relève pas de notre compétence. Il s'agit d'une responsabilité provinciale.

Le sénateur Fraser: Pour en revenir à la question des peines minimales, je sais que tous mes collègues, et vous aussi, ont plus d'expérience dans ce domaine que moi-même. Toutefois, si nous envisageons de fixer une peine minimale, il conviendrait que vous nous indiquiez si vous avez des données sur la dynamique que peut créer une peine minimale ou si vous-même avez une expérience concrète de cette dynamique?

Nous sommes confrontés à plusieurs difficultés. Les juges n'infligent pas des peines très sévères à l'heure actuelle, alors que les peines maximales sont précisées. Je ne sais pas si ce projet de loi changera quoi que ce soit à cette situation-là.

L'autre difficulté, plus signifiante sur le plan de la statistique, est le pourcentage de dossiers qui n'atteignent pas l'étape du procès. Lorsqu'il existe une peine minimale, savez-vous si les dossiers sont encore moins susceptibles d'atteindre cette étape? La police et les procureurs de la Couronne sont-ils généralement — sciemment ou non — plus réticents à faire passer ces affaires au tribunal? Le savons-nous?

Mme Judkins: Que je sache, il n'existe pas d'administration qui applique une peine minimale, par conséquent, il n'est pas possible d'en connaître les conséquences.

Le sénateur Fraser: Mais il existe des peines minimales dans d'autres domaines. C'est pour ça que je voulais de l'information à ce sujet.

Mme Judkins: Je ne sais pas.

M. Sullivan: Dans le projet de loi C-68, la Loi sur le contrôle des armes à feu, par exemple, le gouvernement a prévu des peines minimales pour les infractions comportant l'utilisation d'une arme à feu. On pourrait soutenir que le résultat final serait un plaidoyer négocié, c'est-à-dire une infraction ne prévoyant pas de peine minimale obligatoire.

Cependant, en optant pour une peine minimale obligatoire, le Parlement et le gouvernement feront comprendre à la police et aux procureurs de la Couronne qu'ils prennent très au sérieux cette question. Cela sera peut-être possible, parce que le problème de la violence familiale est à présent un problème qu'on prend davantage au sérieux. Peut-être que l'inculpation sera obligatoire du moment qu'il s'agit de harcèlement criminel. Il est possible que cela provoque une réaction négative, mais par contre, il pourrait également y avoir des conséquences positives si on fait comprendre aux contrevenants et aux personnes qui travaillent dans le système judiciaire que ce genre de comportement doit désormais être traité avec sérieux. Il y a donc des avantages et des inconvénients.

Senator Fraser: That is contingent upon us going that route, and I am not at all sure that the committee is prepared to do that. Thank you for helping us in the process of understanding.

Senator Robichaud: Senator Fraser was saying that the police forces would be less likely to press charges. What about the trial itself and the trial judge? Do you have any evidence that would lead us to believe that if we strengthen the sentence, fewer convictions would result? The charge would be harder to prove because the sentence is higher, but do you still see a positive side to having a higher minimum sentence?

Mr. Sullivan: I do not know if there are any statistics in that regard. If the sentence was a minimum of 30 years, for example, I could see a judge refusing to convict a person because the sentence is out of proportion to the behaviour. That will not happen if there is a reasonable sentence. Also, judges should not be determining guilt or innocence based on the sentence.

Senator Robichaud: I agree with you, but it does happen.

Mr. Sullivan: If the Department of Justice is appearing before you, it would be interesting to see if they have any statistics showing the rate of conviction under the gun control provisions. I am not aware of any.

Senator Bryden: In my experience, you must be very careful when taking away the discretion of the judge. If a judge is not allowed to exercise his or her discretion in imposing a sentence, particularly in either a minimum or a maximum case, they will exercise their discretion at another level, which is normally in convicting or not convicting.

A judge's determination involves not only how to apply the law but also, perhaps, whether the jail is full. In some jurisdictions, sentences are to be served when the jail has space enough to accept another prisoner. Some sentences are served on weekends. I do not know if such a sentence would help the victim at all.

In my reading and in my experience, the likelihood of being caught when one breaks the law is, in most instances, a greater deterrent to offences than is the harshness of the possible penalties. We are trying to prevent these behaviours from happening.

Drinking and driving laws are an example. Certain jurisdictions have decided to consistently apply the law every time to every perpetrator. This began in some of the Scandinavian countries. They had tried long jail sentences and huge fines on second and third convictions. Then enforcement reached a point where every citizen in the country was virtually assured of being stopped on the way home from a party. Indeed, police would announce their intention to monitor a certain party at a certain location and to charge any driver caught with excessive blood alcohol limits.

Le sénateur Fraser: Cela suppose que le comité optera pour cette solution-là, et je ne suis pas du tout sûr qu'il est prêt à le faire. Merci de nous avoir aidés à mieux comprendre la situation.

Le sénateur Robichaud: Le sénateur Fraser disait que les forces policières seraient moins susceptibles de porter plainte. Mais qu'en est-il du procès et du juge de première instance? Avez-vous des données qui nous amèneraient à conclure que si nous prévoyons des peines plus sévères, il en résultera moins de condamnations? C'est-à-dire qu'il serait difficile de prouver le bien-fondé de l'inculpation, étant donné que la peine serait plus sévère, mais à votre avis, serait-il avantageux d'appliquer une peine minimale?

M. Sullivan: Je ne sais pas s'il existe des statistiques à ce sujet. Si la peine minimale était de 30 ans, par exemple, je peux concevoir qu'un juge refuserait de condamner quelqu'un parce que cette peine est tout à fait disproportionnée à l'acte. Mais cela ne se produira pas si la peine est raisonnable. De plus, les juges ne devraient pas décider de l'innocence ou de la culpabilité d'un contrevenant en fonction de la peine prévue.

Le sénateur Robichaud: Je suis d'accord avec vous, mais ça arrive.

M. Sullivan: Si les responsables du ministère de la Justice comparaissent devant vous, il serait intéressant de voir s'ils ont des statistiques sur le taux de condamnation en vertu de la Loi sur le contrôle des armes à feu. À ma connaissance, il n'en existe pas.

Le sénateur Bryden: Si je me fonde sur mon expérience personnelle, il faut faire très attention du moment qu'il est question d'enlever le pouvoir discrétionnaire d'un juge. Si un juge ne peut pas exercer sa discrétion au moment de déterminer la peine, surtout dans un cas où la loi prévoit une peine minimale ou maximale, il l'exercera à un autre niveau, c'est-à-dire en décidant de condamner ou de ne pas condamner l'accusé.

La décision d'un juge est fonction non seulement de la bonne application de la loi, mais aussi peut-être de la capacité d'accueil des prisons. Dans certains pays, les condamnés purgent leurs peines dès que la prison est en mesure d'accueillir un autre détenu. Dans certains cas, les peines peuvent être purgées le week-end. Je ne sais pas si ce genre de peine aiderait le moins de la victime.

Selon mon interprétation et mon expérience personnelle, la probabilité de se faire attraper quand on enfreint la loi exerce, dans la plupart des cas, une plus grande force de dissuasion que des peines très sévères. Nous cherchons finalement à prévenir ce genre de comportements.

Les lois sur la conduite en état d'ébriété en sont un bon exemple. Certaines administrations ont décidé d'appliquer la loi de façon uniforme à chaque fois, et à chaque contrevenant. Certains pays scandinaves ont été les premiers à opter pour cette approche. Ils avaient essayé des peines d'emprisonnement plus longues et des amendes très importantes à partir des deuxième et troisième condamnations. Ensuite, ils ont décidé d'intensifier l'application de la loi à un point tel que chaque citoyen était à peu près sûr d'être arrêté en rentrant à la maison après une fête. La police annonçait même son intention de surveiller les personnes qui assisteraient à telle fête, à tel endroit, et d'inculper tout

Some of that attitude now prevails in Canada and the amount of drinking and driving is dramatically lower, in part because of the consistency of the enforcement effort. It is also due in part to such behaviour no longer being part of our culture. I no longer buy a pint, pick up my buddy and cruise the back roads of New Brunswick on a Saturday night. I was not always a senator or a lawyer.

This change does not just apply just to me. Such behaviour is no longer the thing to do among most young people.

I have a question. Are there support groups or programs, for want of a better term, to educate the public about what constitutes harassment and how to handle it if you are the victim? If there are such programs, how available are they?

Ms Whitehead: Our organization enlightens people and those people enlighten other people. Many victims' groups try to educate people. Unfortunately, many people are still not aware of the new law. Groups like ours must go out and spread the word. Like drinking and driving, we need a system with a mandate to lay charges in all circumstances that meet the definition. That is the only way to get around the lack of enforcement.

Senator Bryden: The problem here is that we do not have an easily defined limit; we have no machine into which the offender must blow a breath sample.

Ms Judkins: On the drinking and driving issue, the victims' group MADD (Mothers Against Drunk Drivers) consistently went into schools and other locations to educate the community. That effort must start at the grassroots level. We are doing that, as are other victims' groups. It must begin early on so people can recognize harassment and know how to deal with it.

As far as support groups and education programs that actually deal with criminal harassment, there are groups such as CAVEAT. However, we are not speaking to the people who need to hear this message. There is one group for offenders in London, Ontario, called Changing Ways. They deal with men who batter women. Groups such as those do not often deal with the issue of criminal harassment and defining what they have done wrong. Many people are court-sentenced to attend these meetings. Otherwise, they find themselves back in jail.

conducteur dont le taux d'alcoolémie dépasserait les limites prévues.

Cette attitude devient de plus en plus courante au Canada, si bien que la conduite en état d'ébriété est à présent beaucoup moins fréquente, en partie en raison de l'uniformité des efforts d'application de la loi, et parce que de tels comportements ne sont plus acceptés dans notre culture. Je ne vais plus acheter une bouteille d'alcool avant d'aller chercher mon copain pour me balader sur les routes de campagne du Nouveau-Brunswick le samedi soir. Je n'ai pas toujours été sénateur ou avocat.

Et ce changement ne concerne pas uniquement des gens comme moi. Le fait est que ce genre de comportement n'est plus accepté parmi la plupart des jeunes.

J'ai une question à poser. Existe-t-il des groupes ou programmes de soutien, faute d'un meilleur terme, pour renseigner le public sur les actes qui constituent de l'harcèlement et les dispositions à prendre si on est victime? Si de tels programmes existent, dans quelle mesure sont-ils vraiment accessibles?

Mme Whitehead: Notre organisme diffuse de l'information à certaines personnes, et ces dernières en informent d'autres. Beaucoup de groupes de victimes essaient de sensibiliser la population. Malheureusement, beaucoup de gens ne sont toujours pas au courant de l'existence de cette nouvelle disposition législative. Des groupes comme le nôtre doivent transmettre cette information aux citoyens. Comme c'est le cas pour la conduite en état d'ébriété, nous avons besoin d'un régime qui autorise les autorités à porter plainte dans toute situation qui répond aux critères. C'est la seule façon de contourner le problème de la non-application de la loi.

Le sénateur Bryden: Le problème, c'est que nous n'avons pas de limite bien définie; nous n'avons pas la possibilité, comme c'est le cas pour la conduite en état d'ébriété, de faire souffler le contrevenant dans les ballons d'alcootest.

Mme Judkins: Puisqu'on parle de la conduite en état d'ébriété, un groupe de défense des victimes, MADD (Mothers Against Drunk Drivers) a lancé une campagne d'éducation qui consistait à visiter systématiquement les écoles et d'autres groupes ou institutions pour sensibiliser le public à ce problème. Une campagne de cette nature doit nécessairement partir de la base. De notre côté, nous en faisons autant, comme d'autres groupes de défense des victimes, d'ailleurs. Des campagnes d'éducation de ce genre doivent être lancées le plus tôt possible pour que les gens sachent en quoi consiste le harcèlement criminel et les moyens qu'ils peuvent prendre pour se protéger et se défendre.

Pour ce qui est des groupes de soutien et des programmes d'éducation traitant spécifiquement du harcèlement criminel, il existe évidemment des groupes comme CAVEAT. Cependant, nous ne transmettons pas notre message aux personnes qui ont le plus besoin de l'entendre. Il existe un groupe à London, en Ontario, du nom de «Changing Ways» qui aide les contrevenants. Ce groupe s'adresse spécifiquement aux hommes qui battent leur femme. Des groupes de ce genre n'abordent pas souvent la question du harcèlement criminel en essayant d'analyser les comportements et de déterminer pour quelles raisons ils sont inacceptables. Les personnes qui assistent aux réunions de ces

We need to do that with criminal harassment. People accused of stalking should be forced to attend a group or a class to learn what harassment is and to learn the consequences of continuing their harassing behaviour.

Senator Bryden: I have another comment that does not relate particularly to what Senator Oliver has here in this bill. Since being involved with government at both the provincial and federal levels, I have seen in society a tendency to want to solve every social problem with new legislation. If the law is made absolutely clear, everyone would obey it or face the punishment.

Some people believe that this acts as a magic bullet that does not work. That is why I was opposed to a separate sentence of capital punishment for the murder of police officers because police officers are at risk. It did not particularly relate to the issue of someone being executed for killing a police officer. The real issue was that the penalty would then become, unfortunately, psychological protection for the officers, and the officers may not do the training and follow the procedures that would protect them from being shot or killed. The assumption would be that people would not kill police officers for fear of losing their own lives by way of the death penalty. People who commit crimes such as that believe they will not be caught. That is the biggest problem.

Legislation can only go so far, particularly in a complicated social and personal situation such as this. The answer lies in educating local communities and the police establishment. The answer lies in giving police the ability to lay a charge without the victim actually having to give evidence. That is probably not a bad idea. There are things that the law can do, but the point is that the law can only do so much.

Senator Oliver: All three of the witnesses said that Bill S-17 heightens awareness, and they were very pleased with that.

Senator Fraser: Society's greatest concern must be with the 15 per cent of stalkers who go on to commit violent acts. Let us assume a stalker is charged. Once a stalker is in the hands of the authorities, can a psychiatric assessment make a useful estimate of whether this stalker is one of the 15 per cent or one of the 85 per cent?

Ms Judkins: In dealing with victims, we found that it is not always possible to determine whether someone will reoffend. Generally, in cases where the stalker has had an intimate relationship with the victim, they are more likely to reoffend than when it is a stranger stalking the victim.

groupes sont souvent forcées de le faire parce que le tribunal l'a ordonné. Sinon, elles risquent de se retrouver en prison.

Il faut adopter la même approche à l'endroit des auteurs de harcèlement criminel. Les personnes accusées de cette infraction devraient être forcées d'assister à des réunions de groupes de ce genre ou de suivre des cours sur le harcèlement, afin de savoir les conséquences qu'ils risquent de subir si leur comportement ne change pas.

Le sénateur Bryden: J'ai une autre observation à faire qui ne concerne pas vraiment le contenu du projet de loi du sénateur Oliver. Depuis que je joue un rôle plus direct au sein du gouvernement aux paliers provincial et fédéral, j'observe une tendance au sein de notre société qui consiste à vouloir régler chaque problème social en adoptant une nouvelle loi. Si la loi est tout à fait claire et nette, tout le monde s'y conformera ou subira sa punition.

Certaines personnes ont l'impression que c'est une solution magique, mais c'est faux. C'est justement pour cette raison que j'étais contre l'idée de prévoir une peine distincte — la peine capitale — pour l'assassinat d'agents de police, parce que la vie de ces derniers est en danger. Ce n'était pas vraiment en rapport avec l'idée d'exécuter quelqu'un pour avoir tué un agent de police. Le vrai problème, c'était que cette sanction deviendrait malheureusement une sorte de protection psychologique pour les agents de police, si bien que ces derniers ne suivraient pas tous les cours de formation et procédures appropriées qui leur permettraient de se protéger dans une situation où ils risquaient de se faire tirer dessus ou d'être tués. On parlait du principe que les gens ne tueraient pas les agents de police de peur de perdre eux-mêmes la vie à cause de la peine capitale. Mais les gens qui commettent des crimes de ce genre sont convaincus qu'ils ne se feront pas attraper. C'est ça le plus grave problème.

Les lois sont efficaces jusqu'à un certain point, notamment dans une situation sociale et personnelle complexe comme celle-ci. La vraie solution consiste à sensibiliser les groupes et organismes locaux ainsi que les forces policières à ce problème. La solution consiste également à donner à la police l'autorisation de porter plainte sans que la victime soit obligée de témoigner. Ce n'est sans doute pas une mauvaise idée. Les lois permettent de faire certaines choses, mais elles ne peuvent pas tout faire.

Le sénateur Oliver: Les trois témoins ont dit que le projet de loi S-17 a justement pour effet de sensibiliser le public à ce problème, et ils ont exprimé leur satisfaction à cet égard.

Le sénateur Fraser: Mais la société doit surtout se préoccuper des 15 p. 100 des harceleurs qui finissent par commettre des actes violents. Supposons qu'un harceleur soit inculpé. Une fois que ce dernier est sous garde, est-il possible, au moyen d'une évaluation psychiatrique, de déterminer si cette personne fait partie des 15 p. 100 ou des 85 p. 100?

Mme Judkins: Ayant travaillé avec des victimes, nous constatons qu'il n'est pas toujours possible de déterminer si quelqu'un va récidiver ou non. De façon générale, un harceleur qui a eu des rapports intimes avec la victime est plus susceptible de récidiver qu'un harceleur qui ne connaît pas la victime.

Senator Fraser: They would reoffend on a higher level, not just go back and make another phone call.

Ms Judkins: Yes.

Senator Fraser: However distressing, another phone call would not endanger life.

Ms Judkins: In all the cases we have dealt with, when the victims call, even in the early stages of stalking, it always escalates.

Senator Oliver: I was interested in your statistics on page 11. They show that 17 per cent of stalkers have a professional occupation. They are lawyers, doctors, architects and engineers. That is the highest category. The next highest category is executive managerial at 10 per cent. The next category is clerical, precision crafts, student, technical, retired and so on. When you saw those statistics for the first time, what did they tell you?

Ms Judkins: It was not a surprise to us. We know this through the victims who call us every day. It goes to show that this affects everyone — every class, every race and every gender.

Senator Oliver: Your experience has been that these statistics are borne out over and over again.

Ms Judkins: Yes, they have been in every situation with which we have dealt.

The Chairman: If there are no further questions, I wish to thank our witnesses for appearing today.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser: C'est-à-dire qu'ils récidiveraient en commettant un acte beaucoup plus grave: ils ne se contenteraient pas de faire un autre appel téléphonique.

Mme Judkins: C'est ça.

Le sénateur Fraser: Aussi bouleversant soit-il, un autre appel téléphonique ne met pas en danger la vie de la victime.

Mme Judkins: Si je me fonde sur les cas que nous avons traités, lorsque les victimes s'adressent à nous, même quand les actes de harcèlement sont à un stade préliminaire, il arrive systématiquement que le comportement du harceleur dégénère.

Le sénateur Oliver: Vos statistiques à la page 11 m'ont beaucoup intéressé. Elles indiquent que 17 p. 100 des harceleurs exercent une profession libérale. Il s'agit d'avocats, de médecins, d'architectes et d'ingénieurs. Voilà la catégorie la plus importante. Ensuite, à 10 p. 100, nous avons la catégorie des cadres, et après, celle qui englobe le travail administratif, les métiers spécialisés, les étudiants, les travailleurs techniques, les retraités, et cetera. Quelle a été votre réaction en voyant ces statistiques pour la première fois?

Mme Judkins: Elles ne m'ont guère surprise. Nous avons déjà accès à cette information par l'entremise des victimes qui nous appellent tous les jours. Elles prouvent bien que ce problème touche tout le monde — toutes les couches sociales, toutes les races et les deux sexes.

Le sénateur Oliver: Donc, d'après votre expérience, vous avez constamment des preuves du bien-fondé de ces statistiques.

Mme Judkins: Oui, telle a été notre constatation dans tous les cas que nous avons traités jusqu'à présent.

La présidente: S'il n'y a plus de questions, je voudrais remercier nos témoins de leur présence aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From CAVEAT:

Gillian Judkins, Research Assistant.

From Victims for Justice

Stephanie Whitehead, Director.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Steve Sullivan, Executive Director.

De CAVEAT:

Gillian Judkins, adjointe à la recherche.

De la Coalition des victimes pour la justice:

Stephanie Whitehead, directrice.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

Steve Sullivan, directeur exécutif.

CA1
YC 24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 28, 1999

Le mercredi 28 avril 1999

Issue No. 67

Fascicule n° 67

Third meeting on:
Bill S-17, An Act to amend the
Criminal Code respecting criminal
harassment and other related matters

Troisième réunion concernant:
Le projet de loi S-17, Loi modifiant le
Code criminel relativement au harcèlement
criminel et à d'autres sujets connexes

WITNESSES:
(See back page)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C.
Beaudoin	(or Carstairs)
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*April 28, 1999*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président intérimaire: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p.
Beaudoin	(ou Carstairs)
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pépin substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 28 avril 1999*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 28, 1999

(77)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 257, East Block, at 3:42 p.m., the Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Moore, Nolin and Pearson (7).

Other senators present: The Honourable Senator Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (1).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 2, 1998, the Committee continued its consideration of Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters. (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 51, Wednesday, February 3, 1999.*)

WITNESSES:

From METRAC:

Marilou McPhedran, President;

Susan McCrae Vander Voet, Project Director, METRAC Stalking Action Guide.

The Honourable Pierre Claude Nolin made an opening statement.

Marilou McPhedran and Susan McCrae Vander Voet each made a statement and answered questions.

It was agreed — That the witnesses send any suggested amendments to the Sponsor of the bill. The Honourable Senator Donald Oliver, with copies also being sent to the Clerk of the Committee.

At 16:47 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 avril 1999

(77)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 42, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Moore, Nolin et Pearson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (1).

Également présents: Nancy Holmes, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 juin 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi S-17. Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 51 du mercredi 3 février 1999.*)

TÉMOINS:

De METRAC:

Marilou McPhedran, présidente;

Susan McCrae Vander Voet, directrice de projets, METRAC Stalking Action Guide.

L'honorable Pierre Claude Nolin fait une déclaration.

Marilou McPhedran et Susan McCrae Vander Voet font chacune une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu — Que les témoins fassent parvenir au parrain du projet de loi, l'honorable sénateur Donald Oliver, tout amendement proposé au projet de loi, avec des copies au greffier du comité.

À 16 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters, met this day at 3:42 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Acting Deputy Chairman: Honourable senators, this afternoon we are continuing our study of Bill S-17. We have as witnesses representatives of the Metro Action Committee on Public Violence against Women and Children, or METRAC.

Please proceed.

Ms Marilou McPhedran, President, METRAC: I have met many of you previously in dealing with issues of justice, particularly as they affect women and children who are victims of violence, but not exclusively on that. However, that is the issue that brings us before you today. We want to remind you, with some considerable pride, of the contributions made by METRAC to the process of amending and improving the Criminal Code, which since 1993 has begun to address the issue of stalking, or, as it is known technically in the code, criminal harassment. Senator Oliver's bill is a wonderful opportunity for us to revisit the issue of criminal harassment, as well as to address the broader societal context within which it was brought to the legislative process that resulted in the 1993 amendments, and to the amendments proposed now.

We wish to thank Senator Oliver for his initiative, and Ms Dawn Black, who introduced the private member's bill. That bill moved very quickly through the legislative process. Many of the recommendations that METRAC and other organizations made during the 1993 process were ignored. Perhaps that is one of the reasons we are here again today. The legislation and the amendments dealing with stalking were deficient from the beginning, perhaps due to an agenda focused more on timing than on effective content.

Today, in this second review process, we have the opportunity to answer the question Senator Oliver posed to you previously. On that occasion, he asked if it would be good public policy to tighten up the punishment sections of the law so that Crown attorneys, judges, police, and perpetrators know we mean business.

METRAC would answer "yes." The points we will make reinforce some of the concerns raised by Senator Beaudoin. In previous discussions, some senators were concerned about the limited focus on punishment. METRAC questions the logic behind the belief that by making sentences more severe, we will

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-17, Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes, s'est réuni ce jour à 15 h 42 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président suppléant: Honorables sénateurs, nous poursuivons cet après-midi notre étude du projet de loi S-17. Nous avons comme témoins des représentantes du Metro Action Committee on Public Violence against Women and Children, ou METRAC.

La parole est à vous.

Mme Marilou McPhedran, présidente, METRAC: J'ai déjà rencontré bon nombre d'entre vous pour traiter de questions de justice, en particulier lorsqu'elles touchent les femmes et les enfants victimes de violence, mais pas exclusivement de ces sujets. Toutefois, c'est la question qui nous amène devant vous aujourd'hui. Nous tenons à vous rappeler, avec beaucoup de fierté, les contributions faites par le METRAC au processus d'amendement et d'amélioration du Code criminel qui, depuis 1993, a commencé à aborder la question du harcèlement avec menaces ou, comme il est techniquement appelé dans le Code, du harcèlement criminel. Le projet de loi du sénateur Oliver est une occasion merveilleuse pour nous de revoir la question du harcèlement criminel, ainsi que d'aborder le contexte sociétal plus vaste dans lequel il avait été amené jusqu'au processus législatif ayant entraîné les amendements de 1993, et jusqu'aux modifications proposées actuellement.

Nous tenons à remercier le sénateur Oliver pour son initiative, ainsi que Mme Dawn Black qui a déposé le projet de loi d'initiative parlementaire. Le projet de loi a suivi très rapidement le processus législatif. Bon nombre des recommandations formulées par le METRAC et par d'autres organismes durant le processus de 1993 ont été ignorées. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles nous revenons ici aujourd'hui. La loi et les modifications traitant du harcèlement criminel étaient déficientes dès le départ, peut-être en raison d'un programme centré davantage sur la synchronisation que sur le contenu effectif.

Aujourd'hui, lors de ce second processus d'examen, nous avons la possibilité de répondre à la question que vous avez posée antérieurement le sénateur Oliver. À cette occasion, il avait demandé si ce serait une bonne politique gouvernementale de resserrer les articles de la loi concernant les sanctions afin que les procureurs de la Couronne, les juges, les policiers et les agresseurs sachent que nous ne plaisantons pas.

Le METRAC répondrait «oui». Les points que nous allons souligner renforcent certaines des inquiétudes soulevées par le sénateur Beaudoin. Lors de discussions antérieures, certains sénateurs étaient préoccupés par l'accent limité mis sur les sanctions. Le METRAC met en doute la logique sous-jacente à la

pay more attention to this crime and establish better protection and remedies for its victims. We are not convinced of that at all. We think there are serious gaps in that logic. We want to suggest the use of Bill S-17 as the foundation for the proposal of significant additions needed to create more effective legislation. We will address the broader, systemic context of violence in our society, particularly violence against women, since the vast majority of the victims of this type of crime are female. We will also ask you to examine with us a definition of stalking as a preamble to this bill, with an emphasis on prevention, as well as to assess the need for effective monitoring and follow-through. I do not believe this has been addressed yet. In addition, we will ask you to pay attention to the invaluable role of grass roots organizations in our country. Those organizations serve on the front lines, addressing fears, and recognizing the risk and deprivation faced by the victims of this crime. Those organizations are in the non-profit sector, and are disadvantaged when it comes to resources. We suggest that taking a more thorough approach is the best way of ensuring that we actually reduce the incidence of this crime and the damage it causes.

We are proposing a definition of stalking as a pattern of conduct directed at a specific person or persons, causing them to be frightened or seriously concerned for their safety or the safety of anyone known to them. Furthermore, we need a preamble, which should make it clear how this is addressing the larger, systemic issues of violence in our society. In addition, we need to address concerns that legal activities, such as picketing by unions, not be encompassed within the intention or the effect of this proposed legislation. That is a possible misinterpretation we wish to avoid. We also need the Crown to follow through. Moreover, we want to address inadequate Crown preparation, such as the fact that the victims, the majority of whom are women, are not consulted at all, or only minimally, and often so late in the process that there can be no real impact.

Stalking, or criminal harassment, charges are followed in our system by extensive delays, plea bargains, and often no accountability on the part of the perpetrator.

I invite you to look at section 264 of the Criminal Code and to highlight the terms "recklessly" and "reasonably." We questioned in 1993, and we question again today in 1999, the use of the term "recklessly." It does not capture what is often happening. We made the same mistake in this country once before when we dealt with the "drunken honest belief" issue around sexual assault and we had to go back and change our laws to respond to that. Let us not make that mistake again here.

croissance selon laquelle, en aggravant les sanctions, nous prêterons davantage attention à ce crime et établirons une meilleure protection et de meilleurs recours pour ses victimes. Nous ne sommes pas du tout convaincues de cela. Nous estimons que cette logique présente de graves lacunes. Nous tenons à vous suggérer d'utiliser le projet de loi S-17 comme point de départ pour proposer d'importants ajouts nécessaires en vue de créer une loi plus efficace. Nous allons aborder le contexte systémique plus vaste de la violence dans notre société, en particulier de la violence contre les femmes, puisque la grande majorité des victimes de ce genre de crime sont des femmes. Nous vous demanderons également d'examiner avec nous une définition du harcèlement criminel en préambule à ce projet de loi, en mettant l'accent sur la prévention, et aussi d'évaluer la nécessité d'assurer une surveillance efficace et un suivi. Je ne pense pas que cela ait été fait jusqu'à présent. En outre, nous vous demanderons de prêter attention au rôle inestimable des organismes de base populaires dans notre pays. Ces organismes servent en première ligne, en s'attaquant aux craintes et en reconnaissant le risque et la perte de vie privée auxquels font face les victimes de ce crime. Ces organismes sont à but non lucratif et sont défavorisés au niveau des ressources. Nous insinuons que l'adoption d'une approche plus globale constituerait la meilleure façon de s'assurer de vraiment réduire la fréquence de ce crime et les torts qu'il entraîne.

Nous proposons une définition du harcèlement criminel comme étant un schéma de comportement axé sur une ou des personnes, leur occasionnant de la frayeur ou une grave inquiétude à l'égard de leur sécurité ou de celle de connaissances. En outre, il nous faut un préambule qui préciserait clairement en quoi cela aborde les problèmes systémiques plus vastes de la violence dans notre société. De plus, il faut tenir compte des préoccupations à l'effet que des activités légales, comme le piquetage effectué par les syndicats, ne soient pas englobées dans l'intention ou l'incidence de ce projet de loi. C'est une mauvaise interprétation possible que nous souhaitons éviter. Il faut également que la Couronne assure un suivi. En outre, nous tenons à parler de la préparation inadéquate de la Couronne, comme le fait que les victimes, dont la majorité sont des femmes, ne sont pas consultées du tout, ou très peu, et souvent si tard dans le processus qu'il ne peut y avoir aucune répercussion réelle.

Les accusations de harcèlement avec menaces, ou de harcèlement criminel, sont suivies dans notre système par de longs retards, des négociations de plaidoyer et souvent aucune responsabilité de la part de l'agresseur.

Je vous invite à examiner l'article 264 du Code criminel et à souligner les expressions «sans se soucier» et «raisonnablement». Nous avons contesté en 1993, et nous le faisons à nouveau aujourd'hui en 1999, l'utilisation de l'expression «sans se soucier» («recklessly» dans la version anglaise). Elle ne saisit pas ce qui se passe souvent. Nous avons déjà commis la même erreur une fois auparavant au Canada lorsque nous avons abordé la question de la «conviction fondée sur l'état d'ébriété» entourant les agressions sexuelles et nous avons dû revenir à la charge et modifier nos lois pour répondre à cela. Ne répétons pas la même erreur ici.

"Recklessly" is not really the issue here. The issue is the doing. What is the *actus reus*? What is the act that needs to be addressed in the criminal harassment section? The terrorizing is the doing in this. We need to measure the offence by looking at the impact on the victim, and we also need to minimize discretion here. This point has come up before you many times. We have looked at, for example, the discussion around the mandatory minimum sentencing.

METRAC concurs with the proposals that have been brought to you by both CAVEAT and Victims for Justice for dealing with the mandatory minimum of four months where there is a breach of any kind of no contact order, whether it is bail or probation. We concur with the proposal that came out of the discussion — I think made by Senator Moore — that there should be a mandatory minimum sentence of 12 months in relation to section 264 of the Criminal Code.

If we are to take the approach of focusing on protection of victims and analyzing the impact on them, then we need to look at how to treat this as a serious crime. This is one of the primary motivations articulated to you by Senator Oliver. We would pick up on that and say to you, let us put some content behind that goal, behind that desire. I think it is a widely shared goal.

If we are going to seriously address protection of victims, then we need to add to the monitoring where there is a three- to five-year restraining order on perpetrators of stalking. There needs to be, in addition to the order, in addition to the piece of paper, more attention paid to the resources for the follow-through, the monitoring. It means we must insist on vigilant prosecution of breaches of restraining orders. We must treat them for what they are, contempt of court. That is why the CAVEAT and the Victims of Justice proposed the mandatory four months for any breach of any no contact order. A breach must be treated swiftly and very effectively.

Where there is a violation of an order, whether it is civil or criminal in source, it should trigger a charge. The violation of the order should trigger a charge by police and a prosecution. The Crown has to look, once again, at the contempt for the system that is evident where there is such a breach.

The Manitoba Attorney General said, after one particularly appalling case there, that restraining orders do not restrain bullets. That may be true. But breached restraining orders are an even greater risk and greater problem for us to address.

We want to ask you today to work towards producing, from Bill S-17, legislation that focuses on the safety of victims, on preventive measures to bring about greater safety. Let us look at

L'expression «sans se soucier» n'est pas vraiment l'enjeu ici. L'enjeu est l'acte. Qu'est-ce que l'*actus reus*? Quel est l'acte dont il faut s'occuper dans l'article portant sur le harcèlement criminel? Le fait de terroriser est l'acte concerné. Nous devons mesurer le délit en examinant l'incidence sur la victime et nous devons également minimiser ici le pouvoir discrétionnaire. Ce point a été soulevé devant vous à maintes reprises. Nous avons examiné, par exemple, la discussion entourant la peine minimale obligatoire.

Le METRAC est d'accord avec les propositions qui vous ont été présentées à la fois par les Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation (CAVEAT) et par les Victims of Justice pour examiner le minimum obligatoire de quatre mois lorsqu'il y a violation d'une quelconque ordonnance de non-communication, que ce soit pendant une mise en liberté sous caution ou une période de probation. Nous sommes d'accord avec la proposition qui est ressortie de la discussion — je pense qu'elle a été formulée par le sénateur Moore — qu'il devrait y avoir une peine obligatoire de 12 mois en rapport avec l'article 264 du Code criminel.

Si nous devons adopter l'approche de nous concentrer sur la protection des victimes et d'analyser l'incidence qu'ont sur elles les actes commis, alors il faut examiner comment traiter le sujet comme un crime grave. C'est l'un des principaux motifs que vous a précisés le sénateur Oliver. Nous aimerions y revenir et vous dire de mettre un peu de contenu derrière cet objectif, derrière ce désir. Je pense que c'est un objectif largement partagé.

Si nous voulons aborder sérieusement la protection des victimes, alors nous devons améliorer la surveillance en présence d'une ordonnance de non-communication de trois à cinq ans imposée aux auteurs de harcèlement criminel. En plus de l'ordonnance, en plus du morceau de papier, il faut prêter davantage attention aux ressources consacrées au suivi, à la surveillance. Cela signifie que nous devons faire preuve de vigilance en poursuivant les transgressions des ordonnances de non-communication. Nous devons les traiter pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire un outrage au tribunal. C'est la raison pour laquelle CAVEAT et Victims of Justice ont proposé les quatre mois obligatoires pour toute transgression d'une ordonnance de non-communication. Une transgression doit être traitée rapidement et efficacement.

Lorsqu'il y a violation d'une ordonnance, qu'elle soit de nature civile ou criminelle, elle devrait déclencher une inculpation par la police et une poursuite. La Couronne doit examiner à nouveau le mépris du système qui est si évident lorsqu'il y a une telle transgression.

Le procureur général du Manitoba a déclaré, après une cause particulièrement effroyable dans cette province, que les ordonnances de non-communication n'empêchent pas de communiquer par balles. C'est peut-être vrai. Mais les ordonnances de non-communication transgressées constituent un risque encore plus grand et un problème encore plus délicat que nous devons examiner.

Nous vous demandons aujourd'hui de travailler à rédiger, à partir du projet de loi S-17, une loi mettant l'accent sur la sécurité des victimes, sur des mesures préventives pour engendrer une plus

mechanisms to act quickly on victims' information and to secure the situation to the greatest possible degree of safety throughout the investigation — from the point of the information, charging, and throughout the entire system. It requires checking and reassessing at several points throughout the process.

As we overhaul this piece of proposed legislation, let us create a preamble that articulates that criminal harassment, or stalking, is simply one point along a continuum of violence that we as a society, as a democracy, are dedicated to eradicating.

My colleague Susan Vander Voet will make some additional points.

Ms Susan McCrae Vander Voet, Project Director, METRAC Stalking Action Guide: As Ms McPhedran pointed out, despite the law enacted in 1993, many of the issues related to stalking have not been dealt with adequately, or are not being dealt with very well. In part, that is due to the way the law is constructed. In even larger measure, perhaps, criminal harassment has not been controlled due to failures in the legal system. I will mention some of those specifically.

The failures are related to a non-understanding of the patterns of this crime and its gender-based nature. There has been a failure to see these crimes as violence against women in that continuum that was mentioned. There has been a failure to acknowledge criminal harassment as a violation of women's constitutional equality and personal security rights.

Some comments have been made already on the amendments to the law. We offer them from the perspective of seeking guarantees for the personal safety of women and those who are dear to them. The current proposals offered by Senator Oliver will undoubtedly make it easier for police, crown attorneys, and judges to act. Unfortunately, that assistance will usually be after the fact — and often the fact is the woman's death.

We need to understand the proposals as punitive, and we need to take action on prevention as well. Our primary goal is to prevent the deaths of women being stalked. To do this, we must prevent their ongoing harassment at the hands of the men who abuse them. The threat to personal safety posed by stalking behaviour on the part of the abuser is often not considered important.

Out of every 100 criminal harassment charges that are laid by the police, only about 42 actually end up in court. And from those 42, an even smaller number are found guilty. We do not even actually know what percentage are found guilty. However, we are estimating it is around 65 to 70 per cent, which is similar to the charges of wife assault. Of those found guilty, one-quarter or less go to jail. A jail term is the only effective protection the criminal system has to offer. In other words, out of every 100 cases where charges are laid, only about seven abusers end up in jail.

grande sécurité. Examinons des mécanismes pour agir rapidement suite à des renseignements transmis par des victimes et pour amener la situation au degré le plus élevé possible de sécurité pendant toute l'enquête — depuis l'obtention de l'information jusqu'à l'inculpation et durant tout le processus.

Étant donné que nous remanierons ce projet de loi, créons un préambule précisant que le harcèlement criminel, ou le harcèlement avec menaces, n'est qu'un point sur un continuum de la violence que nous, en tant que société, en tant que démocratie, entendons supprimer.

Ma collègue, Susan Vander Voet, va aborder quelques autres points.

Mme Susan McCrae Vander Voet, directrice de projets, METRAC Stalking Action Guide: Comme l'a souligné Mme McPhedran, malgré la loi adoptée en 1993, bon nombre des questions ayant trait au harcèlement avec menaces n'ont pas été abordées adéquatement ou ne sont pas très bien abordées. Ceci est dû en partie à la façon dont la loi est faite. Dans une mesure peut-être encore plus large, le harcèlement criminel n'a pas été contrôlé en raison des ratés dans le système judiciaire. Je vais vous en mentionner plus spécifiquement quelques-uns.

Les ratés ont trait à la non-compréhension des schémas de ce crime et de sa nature sexiste. On n'a pas réussi à considérer ces crimes comme de la violence contre les femmes sur ce continuum dont il a été fait mention. On n'a pas réussi à reconnaître le harcèlement criminel comme une violation des droits à l'égalité et à la sécurité personnelle des femmes, garantis par la Constitution.

Des commentaires ont déjà été émis à propos des amendements à la loi. Nous les offrons dans la perspective de rechercher des garanties pour la sécurité personnelle des femmes et des êtres qui leur sont chers. Les propositions actuelles formulées par le sénateur Oliver faciliteront indubitablement le travail des policiers, des procureurs de la Couronne et des juges. Malheureusement, cette aide arrivera généralement après le fait — et souvent le fait est la mort de la femme en question.

Il faut comprendre que les propositions sont punitives, et il faut prendre des mesures préventives également. Notre principal objectif consiste à éviter la mort des femmes victimes de harcèlement avec menaces. Pour ce faire, nous devons prévenir leur harcèlement continu par les hommes qui les violentent. La menace à la sécurité personnelle, posée par un comportement de harcèlement avec menaces de la part de l'agresseur, n'est souvent pas jugée importante.

Pour chaque centaine d'accusations de harcèlement criminel déposées par la police, environ 42 seulement finissent devant les tribunaux. Et de ces 42, un nombre encore plus faible d'accusés sont trouvés coupables. Nous ne connaissons même pas en réalité le pourcentage de coupables. Toutefois, nous l'estimons entre 65 et 70 p. 100, ce qui est semblable aux accusations de voies de fait à l'encontre d'une conjointe. Parmi les agresseurs trouvés coupables, un quart ou moins vont en prison. Une peine d'emprisonnement est la seule protection efficace que le système criminel a à offrir. Autrement dit, pour chaque centaine de causes où des accusations sont déposées, seulement environ sept agresseurs finissent en prison.

Most experienced people agree that the greatest problem in protecting women from criminal harassment is that those in a position to act and prevent further harm underrate the threat and do not take the crime seriously. This has a dampening effect on women, who often feel re-victimized by not having their concerns treated seriously. There are two major effects of this attitude. The first is to decrease the number of criminal harassment crimes reported and prosecuted. The second is to place women in greater danger if it is believed that police or Crown attorneys will treat the behaviour as not serious and not posing a threat to the victim.

There is an additional, third affect, this time on the stalker, when his threatening behaviour is not taken seriously. He comes to believe that he can continue to act with impunity because no one will stop him.

These effects cannot be fixed merely by adjusting the law. Those adjustments must be accompanied by other measures. Education and training for police, Crown attorneys, and judges are critical to any success in addressing criminal harassment effectively and reducing the threat to safety and wellbeing. You have heard from CAVEAT and the reports of the round table seminar that they held in June, 1998. We participated in that session. They have proposed the content and scope of training, which we heartily support.

I will add that METRAC is one of the grass roots, community-based organizations that is in a position to provide training to any group on this subject.

The May-Iles inquest report from the Ontario coroner's office highlighted the need for law enforcement systems to understand and act on the real and potential risk to women from stalking. For those who may not be familiar with the circumstances of this case, very briefly they are as follows.

Arlene May and Randy Iles had an intimate relationship for a number of years but did not live together. During 1995 and 1996, he assaulted, stalked, and threatened to kill her on a number of occasions. He was charged with multiple charges several times, in different police and court jurisdictions. They lived in a rural area, which was the reason for the crossover in jurisdictions. Each time he appeared in court, he was released on nominal bail on his own recognizance. He was in possession of a firearms acquisition certificate. On the day before he killed Arlene May and then himself, he used that certificate to purchase the gun that he used to kill them both after taking her hostage in her own home.

Ms McPhedran will speak to some of the recommendations and categories of recommendations that came out of the inquest that we feel are very important. They were too numerous to list in our presentation. I brought a hand-annotated copy, which I gave to the clerk and which may be of use to you. I have noted which of the

La plupart des personnes d'expérience s'accordent pour dire que le principal problème de protection des femmes contre le harcèlement criminel provient du fait que les gens qui sont en position d'agir et d'empêcher de nouveaux torts sous-estiment la menace et ne prennent pas le crime au sérieux. Cela produit un effet modérateur sur les femmes, qui se sentent souvent revictimisées parce que leurs inquiétudes n'ont pas été prises au sérieux. Cette attitude engendre deux répercussions importantes. La première consiste à faire diminuer le nombre de crimes pour harcèlement criminel qui sont rapportés et font l'objet de poursuites. La seconde consiste à mettre les femmes encore plus en danger si on croit que la police ou les procureurs de la Couronne traiteront le comportement comme un acte non grave et ne constituant pas une menace pour la victime.

Il y a une troisième répercussion supplémentaire, cette fois sur l'agresseur, lorsque son comportement menaçant n'est pas pris au sérieux. Il en arrive à croire qu'il peut continuer à agir en toute impunité parce que personne ne l'arrêtera.

Ces répercussions ne peuvent pas être solutionnées simplement en ajustant la loi. Ces ajustements doivent s'accompagner d'autres mesures. Des programmes d'éducation et de formation destinés aux policiers, aux procureurs de la Couronne et aux juges sont indispensables pour aborder efficacement le harcèlement criminel et pour réduire la menace à la sécurité et au bien-être. Vous avez entendu les témoignages des représentants de CAVEAT et les rapports de la table ronde qu'ils ont organisée en juin 1998. Nous avons participé à cette session. Ils ont proposé le contenu et la portée de la formation, que nous appuyons chaleureusement.

J'ajouterai que le METRAC fait partie des organismes de base populaires communautaires en mesure d'offrir une formation à n'importe quel groupe sur ce sujet.

Le rapport du bureau du coroner de l'Ontario sur l'enquête May-Iles a mis en lumière la nécessité d'avoir des systèmes d'application de la loi pour comprendre et agir face au risque réel et éventuel de harcèlement criminel des femmes. Pour les personnes qui ne sont peut-être pas familières avec les circonstances de cette affaire, en voici un très bref résumé.

Arlene May et Randy Iles entretenaient une relation intime depuis un certain nombre d'années mais n'habitaient pas ensemble. En 1995 et 1996, il l'a agressée, harcelée et il a menacé de la tuer à maintes reprises. Il a été inculpé plusieurs fois sous de multiples chefs d'accusation, devant diverses instances policières et différents tribunaux. Ils habitaient dans une région rurale, ce qui explique le chevauchement des compétences. Chaque fois qu'il comparait en cour, il était remis en liberté sous caution minime sur engagement personnel. Il était en possession d'une autorisation d'acquisition d'armes à feu. La veille du jour où il a tué Arlene May avant de se suicider lui-même, il s'est servi de cette autorisation pour acheter le fusil qu'il a utilisé pour la tuer et se tuer après l'avoir prise en otage dans sa propre maison.

Mme McPhedran parlera de certaines des recommandations et des catégories de recommandations qui sont ressorties de l'enquête et que nous jugeons très importantes. Elles étaient trop nombreuses pour les énumérer dans notre exposé. J'ai apporté un exemplaire annoté à la main, que je remettrai au greffier et qui

recommendations relate specifically to stalking and criminal harassment.

Ms McPhedran: I want to address a few points on the lessons that I think we can learn, and ones which I hope we do not have to relearn, as a result of the May-Iles inquest. First, I need to make the point that that inquest in Ontario was, very sadly, not the first major inquest into cases of stalking and murder in domestic situations. In the year prior to this, we had a thorough examination in Manitoba. There has also been a thorough examination in British Columbia. I know that Senator Oliver has put quite a bit of the British Columbia material before you and we will not repeat that. At the beginning of the Canadian summer, which is the very first week in July, we were treated to national headlines in this country that concluded, as a result of the inquest and the jury's recommendations and conclusions, that Canada was in the midst of an "epidemic" of domestic violence. That was a significant shift from much of the commentary. In July of last year, what is described as our third national newspaper was not on the newsstands. Perhaps they would have taken a somewhat different point of view on this issue of violence against women. Certainly, *The Globe and Mail*, *The Toronto Star*, and the network of Sun newspapers across the country, definitely saw the May-Iles case as a demonstration of a serious and pervasive societal problem that was not being adequately addressed by any of the aspects of our legal or social services systems.

I was called as an expert witness to the May-Iles inquest and I will summarize a very small number of the recommendations that were made. When we talk about "victims of violence," we are talking about women as the objects of the stalking and men as the perpetrators. Let us bear in mind that in the majority of these cases, there are also victims who are children. They are not necessarily being stalked directly. They are not necessarily the subjects of the stalking, but let me assure you that they are victims.

In the case of May-Iles, there were more than nine small children whose lives were irrevocably damaged by this crime. They lived in terror prior to the murder of Arlene May, herself a mother of four children. They continue to be severely damaged and a very serious concern for our community at large. They will probably be so for many years to come.

Because we have worked on issues together in the past, I know that many of you are well-versed in the impact of violence on children and families. Thus, I will not belabour that point. However, I ask you to bear it in mind as you continue to examine Bill S-17 and the definition of victims.

The Ontario coroner's jury offered many recommendations, such as safety for victims of violence. They treated that as the first and major consideration in any action taken by the police, the

pourra vous être utile. J'ai noté lesquelles parmi les recommandations se rapportent spécifiquement au harcèlement criminel.

Mme McPhedran: Je voudrais aborder quelques points concernant les leçons que nous pouvons tirer, à mon avis, et celles que nous n'aurons pas à réapprendre, je l'espère, par suite de l'enquête May-Iles. Tout d'abord, je dois vous rappeler que l'enquête effectuée en Ontario n'était pas, et c'est triste, la première enquête importante sur des affaires de harcèlement criminel et de meurtre dans des situations familiales. L'année précédente, nous avons eu une enquête complète au Manitoba. Il y a également eu une enquête poussée en Colombie-Britannique. Je sais que le sénateur Oliver vous a remis une grande partie de la documentation de la Colombie-Britannique et nous ne la réitérerons pas. Au début de l'été canadien, c'est-à-dire durant la toute première semaine de juillet, nous avons fait les manchettes nationales au pays qui ont révélé, par suite de l'enquête et des recommandations et conclusions du jury, que le Canada se trouvait au beau milieu d'une «épidémie» de violence conjugale. C'était tout un changement par rapport aux commentaires habituels. En juillet de l'année dernière, notre troisième quotidien national n'était pas encore vendu dans les kiosques. Il aurait peut-être adopté un point de vue quelque peu différent sur cette question de la violence contre les femmes. Assurément, le *Globe and Mail*, *The Toronto Star* et le réseau de journaux de la chaîne Sun partout au pays ont définitivement considéré l'affaire May-Iles comme la preuve d'un grave problème de société omniprésent qui n'était pas abordé convenablement par l'un des volets de notre système judiciaire ou de notre réseau des services sociaux.

J'ai été appelée à titre de témoin-experte à l'enquête May-Iles et je vais résumer quelques-unes des recommandations qui ont été formulées. Lorsque nous parlons de «victimes de violence», nous parlons de femmes en tant qu'objets de harcèlement criminel et d'hommes en tant qu'agresseurs. N'oublions pas que, dans la majorité de ces cas, il y a également des victimes qui sont des enfants. Ils ne sont pas forcément victimes directement de harcèlement criminel. Ils ne sont pas forcément les objets du harcèlement criminel, mais permettez-moi de vous dire qu'ils sont des victimes.

Dans l'affaire May-Iles, la vie de plus de neuf jeunes enfants a été irrémédiablement gâchée par ce crime. Ils vivaient dans la terreur avant le meurtre d'Arlene May, elle-même mère de quatre enfants. Ils continueront à être gravement perturbés et représentent un très grave sujet de préoccupation pour l'ensemble de notre collectivité. Ils le seront probablement encore pour de nombreuses années à venir.

Étant donné que nous nous sommes penchés ensemble sur des problèmes dans le passé, je sais que bon nombre d'entre vous sont au fait de l'incidence de la violence sur les enfants et les familles. Je n'insisterai donc pas sur ce point. Cependant, je vous demande d'y penser lorsque vous poursuivrez votre étude du projet de loi S-17 et de la définition de victimes.

Les membres du jury de l'enquête du coroner de l'Ontario ont formulé de nombreuses recommandations, comme la sécurité pour les victimes de violence. Ils ont traité ce sujet comme le principal

courts, or officers of the court, including Crown attorneys. They also adopted very clearly in the introduction to their recommendations, a zero tolerance policy for domestic violence, which they said informed all of the recommendations that they made.

They recommended that criminal harassment behaviour be treated with much greater seriousness. They pointed out that the added threat to women that it signals must result in mandatory laying of criminal harassment charges.

They placed a significant emphasis on the training of police and other officers of the legal system in the use of threat and lethality risk assessments, which are available and have been developed in a number of jurisdictions, both American and Canadian. They made it clear that lethality assessment skills need to be taught to police officers, Crown attorneys, justices of the peace, judges in family and criminal courts, parole officers, probation officers, and victims' services personnel.

They recommended an extensive overhaul of bail procedures. I will make a very specific recommendation that will not necessarily be found in Bill S-17. As the work of your committee evolves, please bear it in mind. Crown prosecutors in this country rely heavily on policy and procedure manuals. They use those based on the Criminal Code. However, they are in fact directives and guidelines that are interpretations of the Criminal Code. They are directions that come from the attorneys general in the various provinces. It is important that these directions and guidelines in the manuals for Crown attorneys address the issue of criminal harassment and the need for lethality assessment and the laying of charges.

The jury went on to say that there needs to be an extensive overhaul of the procedures involving firearms and firearms acquisition certificates. They were mindful of the recent amendments that are taking place in this country, yet they still made this recommendation. We need to include searches for firearms as part of the investigation. We need an automatic suspension of firearms certificates and confiscation of firearms upon the laying of charges in cases of domestic violence or stalking, as well as a ban on firearms or lethal weapons where possession is a condition of any bail that is offered.

They also recommended more complete communication with, and support of, the victim and the victim's family by all parties in the legal process regarding any matter whatsoever that could affect their personal safety. They also emphasized that it is crucial for the victim and her family to receive legal aid assistance during the criminal or family court proceedings on issues of disclosure of their private records, their Charter rights, or their privacy rights. This is absent in virtually every jurisdiction in every case of stalking in this country. This lack of representation for the victim and the family during the process results in further victimisation.

élément de toute mesure prise par les policiers, les juges ou les auxiliaires de la justice, incluant les procureurs de la Couronne. Dans l'introduction à leurs recommandations, ils ont également adopté très clairement une politique de tolérance zéro à l'égard de la violence conjugale qui, selon eux, se trouvait à la base de toutes les recommandations qu'ils formulaient.

Ils ont recommandé que le harcèlement criminel soit traité avec beaucoup plus de sérieux et souligné que la menace accrue qu'il signale à l'égard des femmes doit aboutir au dépôt obligatoire d'accusations de harcèlement criminel.

Ils ont insisté fortement sur la formation des policiers et des autres agents du système judiciaire en vue d'utiliser les évaluations des menaces et des risques de létalité, qui sont disponibles et ont été élaborés dans un certain nombre de secteurs de compétence, tant américains que canadiens. Ils ont mentionné clairement qu'il faut enseigner les compétences d'évaluation de la létalité aux agents de police, aux procureurs de la Couronne, aux juges de paix, aux juges des tribunaux de la famille et des cours criminelles, aux agents de libération conditionnelle, aux agents de probation et au personnel des services aux victimes.

Ils ont recommandé une vaste révision des procédures de remise en liberté sous caution. Je vais formuler une recommandation très spécifique que l'on ne trouvera pas forcément dans le projet de loi S-17. À mesure que les travaux de votre comité évolueront, gardez-la à l'esprit. Au Canada, les procureurs de la Couronne se fient énormément aux manuels des politiques et des procédures. Ils les utilisent en se basant sur le Code criminel. Cependant, il s'agit en fait des directives et des lignes directrices qui sont des interprétations du Code criminel. Il s'agit d'orientations qui proviennent des procureurs généraux des diverses provinces. Il est important que ces directives et ces lignes directrices figurant dans les manuels destinés aux procureurs de la Couronne traitent de la question du harcèlement criminel et de la nécessité d'évaluer la létalité et de porter des accusations.

Les membres du jury ont poursuivi en disant qu'il fallait un vaste examen des procédures impliquant les armes à feu et les autorisations d'acquisition d'armes à feu. Ils étaient conscients des amendements récents effectués dans ce pays, et pourtant ils ont quand même formulé cette recommandation. Il faut inclure des perquisitions pour trouver les armes à feu dans le cadre de l'enquête. Il nous faut une suspension automatique des autorisations d'acquisition d'armes à feu et une confiscation des armes à feu au moment de porter des accusations dans les cas de violence conjugale ou de harcèlement criminel, ainsi qu'une interdiction sur les armes à feu et les armes létales lorsque leur possession est une condition de toute libération sous caution.

Ils ont également recommandé une communication plus complète avec la victime et sa famille, et leur soutien, par toutes les parties au processus juridique au sujet de toute question qui pourrait toucher leur sécurité personnelle. Ils ont également insisté sur le fait qu'il est capital, pour la victime et sa famille, de recevoir une assistance judiciaire pendant les poursuites devant la cour criminelle ou le tribunal de la famille sur les questions de divulgation de leurs dossiers privés, de leurs droits en vertu de la Charte ou de leurs droits à la protection de la vie privée. Une telle mesure est absente dans presque tous les secteurs de compétence

In closing, let me just reinforce the points that we made here today about the need for a preamble to Bill S-17 and the need to look at the definition of stalking. The emphasis should be placed on prevention and monitoring and the resources that must flow to the non-profit sector in this country, which bears the brunt of helping victims of stalking and others along the continuum of violence.

Senator Beaudoin: I have two questions, first, on the preamble. I am told it is at third reading that we may add the preamble, not at this stage. I am much more interested in the content of your preamble. Have you provided a document on this?

The Acting Deputy Chairman: We have a short one.

Senator Beaudoin: The BNA Act is a few lines. Some statutes have a preamble of two or three pages. Do you have the actual wording?

Ms McPhedran: We would be delighted to make a proposal to you, if you are open to that.

Senator Beaudoin: You will submit one. I remember a previous committee where we discussed a preamble and I received, I do not know how many.

My second question is on the issue of a minimal sentence. We discussed that the other day. I raised the problem. You said that you will say a few words on this; is that correct?

Ms McPhedran: Are you referring to the subject of mandatory minimum sentences?

Senator Beaudoin: Yes.

Ms McPhedran: We concurred with Senator Moore's proposals to this committee that there needs to be a mandatory minimum sentence of 12 months on summary conviction under section 264.

We also proposed, and agree with the previous proposal you received, that there needs to be a mandatory minimum sentence where there has been a breach of any no contact order.

This kind of breach is such a powerful and demonstrated lethality indicator, it is imperative that our legal system act immediately and effectively. It must be treated as contempt of court and punished with a mandatory minimum sentence.

Senator Beaudoin: What about the maximum sentence?

Ms McPhedran: We have not really addressed that. What are your thoughts on that?

Senator Beaudoin: Well, I would like to give a certain degree of discretion to a judge. I agree with you that a minimum sentence in some cases is certainly a good thing because the Criminal Code must be taken seriously and some particular crimes like the one that we have here must be considered as serious.

dans chaque cas de harcèlement criminel au Canada. Ce manque de représentation de la victime et de sa famille pendant le processus aboutit à une plus grande victimisation.

En conclusion, permettez-moi d'insister sur les points que nous avons soulevés aujourd'hui à propos de la nécessité d'ajouter un préambule au projet de loi S-17 et d'examiner la définition du harcèlement criminel. Il faudrait insister sur la prévention et la surveillance et sur les ressources qui doivent être accordées au secteur sans but lucratif au Canada, qui soutient tout le poids d'aider les victimes de harcèlement criminel et autres sur le continuum de la violence.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions, tout d'abord sur le préambule. On me dit que c'est en troisième lecture que nous pouvons ajouter le préambule, pas à cette étape. Ce qui m'intéresse bien plus, c'est le contenu de votre préambule. Avez-vous remis un document à ce sujet?

Le vice-président suppléant: Nous avons un court document.

Le sénateur Beaudoin: L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a que quelques lignes. Certaines lois ont un préambule de deux ou trois pages. Avez-vous le libellé exact?

Mme McPhedran: C'est avec plaisir que nous pourrions vous faire une proposition, si vous êtes réceptifs à cette idée.

Le sénateur Beaudoin: Vous en proposerez un. Je me souviens d'un comité antérieur où nous avions discuté d'un préambule et j'en ai reçu je ne sais pas combien.

Ma deuxième question porte sur la peine minimale. Nous en avons parlé l'autre jour. J'ai soulevé le problème. Vous avez déclaré que vous diriez quelques mots là-dessus; est-ce exact?

Mme McPhedran: Parlez-vous des peines minimales obligatoires?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme McPhedran: Nous sommes d'accord avec les propositions formulées par le sénateur Moore à votre comité exigeant une peine minimale obligatoire de 12 mois sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire en vertu de l'article 264.

Nous avons également proposé, et nous sommes d'accord avec la proposition précédente que vous avez reçue, une peine minimale obligatoire lorsqu'il y a eu violation d'une quelconque ordonnance de non-communication.

Ce genre de violation est un indice de létalité si puissant et prouvé qu'il est impératif que notre système judiciaire agisse immédiatement et efficacement. Elle doit être traitée comme un outrage au tribunal et punie par une peine minimale obligatoire.

Le sénateur Beaudoin: Qu'en est-il de la peine maximale?

Mme McPhedran: Nous n'avons pas vraiment abordé cette question. Quelles sont vos idées là-dessus?

Le sénateur Beaudoin: Eh bien, j'aimerais accorder un certain pouvoir discrétionnaire au juge. Je suis d'accord avec vous qu'une peine minimale est certainement une bonne chose dans certains cas car il faut prendre au sérieux le Code criminel et certains crimes particuliers, comme celui que nous avons ici, doivent être pris au sérieux.

We have many cases where we have minimum and maximum sentences. Therefore, it is probably a question of policy.

We heard from some other witnesses the other day. I particularly remember the testimony of one person who said that so far, the courts have not taken that kind of crime very seriously. Therefore, we must do something.

I agree with Senator Oliver and you that probably a minimum sentence is certainly one possible remedy.

In regard to the second question, setting a maximum sentence, since it is usual in criminal law, except where we have the death penalty — it cannot be more than that — I am quite open to this. If you wish to change anything on this, I would certainly agree. It is a question of comparing this crime with some other crime.

Ms McPhedran: Let me explain a little more fully why we place the focus on the mandatory minimum, rather than getting into the discussion around the maximum.

The truth about how our system operates is that early release is more the norm than anything else, if indeed there is any holding of the person at all.

The damage that is being done, the deaths that are resulting, the terror that is being perpetrated by stalkers who turn into murderers in this country, is happening at the point of the process where they are released. Stalkers are not held. Bail conditions are not sufficiently addressing the reality of the risk of the situation. They do not have parole or restraining order conditions. Those no contact orders are not sufficiently addressing the risk of lethality in the situation. These orders are not being enforced at that point. That is why we have been focusing on detention, holding and enforcing, as opposed to length of holding, although that is also very relevant. However, because we are seeing so much go wrong so early in the process and so few convictions that result in the perpetrator being held, the safety of the victim and the victim's family is not addressed. That is also one of the main reasons why we have said that the preamble and any amendments that come out of this need to be based on consideration of the safety needs of the victim and the victim's family.

Senator Beaudoin: Yes.

Ms Vander Voet: I am glad Ms McPhedran emphasized the risk. The reason for holding someone when they refuse to obey a court order saying they must stay away is precisely to protect the victim.

It also is an indication of the seriousness with which the crime is regarded. However, our primary purpose in proposing that is to protect the victim and her family.

Senator Beaudoin: You have convinced me.

Il existe de nombreux cas où nous avons des peines minimales et maximales. Par conséquent, c'est probablement une question de politique.

Certains autres témoins en ont parlé l'autre jour. Je me rappelle en particulier du témoignage d'une personne ayant déclaré que, jusqu'à présent, les tribunaux n'avaient pas pris ce genre de crime très au sérieux. Nous devons donc faire quelque chose.

Je suis d'accord avec le sénateur Oliver et avec vous qu'une peine minimale est probablement un remède possible.

En ce qui concerne la seconde question, la fixation d'une peine maximale, puisque c'est une habitude en droit criminel, sauf lorsqu'il y a la peine capitale — ça ne peut pas être davantage — je suis assez ouvert à cette suggestion. Si vous souhaitez modifier quelque chose à ce sujet, je serais assurément d'accord. Cela revient à comparer ce crime avec un autre crime quelconque.

Mme McPhedran: Permettez-moi d'expliquer un peu plus en détail pourquoi nous mettons l'accent sur la peine minimale obligatoire, plutôt que d'orienter la discussion sur la peine maximale.

La vérité à propos du mode de fonctionnement de notre système, c'est que la libération prématurée est davantage la norme que toute autre décision, si en fait la personne est détenue sous une forme quelconque.

Le préjudice qui est causé, les décès qui en résultent, la terreur qui est perpétrée par les agresseurs qui deviennent des meurtriers dans notre pays, tout cela arrive au stade du processus où ils sont remis en liberté. Les agresseurs ne sont pas détenus. Les conditions de libération sous caution ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité du risque de la situation. Il n'y a pas de conditions de libération conditionnelle ou d'ordonnances de non-communication. Ces ordonnances ne tiennent pas suffisamment compte du risque de léthalité dans cette situation. Ces ordonnances ne sont pas mises en application à ce stade. C'est la raison pour laquelle nous avons mis l'accent sur l'incarcération, la détention et la mise en application, par opposition à la durée de la détention, même si c'est également très pertinent. Cependant, étant donné que nous constatons que tant de choses tournent mal si tôt dans le processus et que si peu de déclarations de culpabilité aboutissent à la détention de l'agresseur, la sécurité de la victime et de sa famille n'est pas prise en compte. C'est également l'une des principales raisons pour lesquelles nous avons déclaré que le préambule et tout amendement en découlant devraient reposer sur la prise en considération des besoins de sécurité de la victime et de sa famille.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Mme Vander Voet: Je suis heureuse que Mme McPhedran ait mis l'accent sur le risque. La raison pour détenir quelqu'un qui refuse d'obéir à une ordonnance du tribunal l'enjoignant de se tenir à distance est précisément la protection de la victime.

C'est également un indice du sérieux avec lequel le crime est considéré. Toutefois, notre objectif principal, en proposant cette mesure, est de protéger la victime et sa famille.

Le sénateur Beaudoin: Vous m'avez convaincu.

Senator Grafstein: I wish to talk about this issue generally and then deal with the specifics in the bill.

I agree with your analysis that it is a very serious problem. I am not sure if it is epidemic — it is certainly serious — because we have not measured it before. It has always been there, but we have never measured it. Let us lay that aside.

I agree with the assumption that there is a very serious problem with respect to public order, fairness, and individual security. In your attempt to solve the problem, I do not see on your list any advice or assistance to the person with respect to counselling.

It strikes me that in addition to the criminal aspect of this, a large measure of these incidents, either convicted or unconvicted, relate to a person who is obviously not mentally balanced. Yet, you list police officers, the Crown, justices, parole officers, probation officers, and victim personnel.

Is not the heart of the problem dealing first with the instability of the person who does these things? I raise that in this context, that Canada has a factual reputation for incarcerating more people per capita than perhaps anywhere in the world. We have a very high incarceration rate. Here is another suggestion of an epidemic and we will incarcerate people. Now, I do not quarrel with your intent, but if we incarcerate a whole other group, the system is overloaded.

Is there not at least a partial alternative here to deal with the root problem, which is the emotional instability of the individual? Have you given any thought to that?

Ms McPhedran: I believe we both have commentary to make on this. I will start with a bit of a meta-level response, which is to address the issue of overload. When we try to answer that part of the question, I ask that we bear in mind that not only is our legal detention system overloaded, but our social services system is. I would argue, equally or more overloaded in providing front-line service to both victims and perpetrators of violence. I need to make the point clearly here that that is not what METRAC does. METRAC is a catalyst for systemic change. We do not do individual casework unless it is a systemic change test case.

I am not speaking here as a front-line service provider. However, on the question of how do we rehabilitate the perpetrator, I would disagree with a proposal — which may or may not have been what you intended — that resources should flow into the treatment of perpetrators without charging, without holding, without detention. I say no, METRAC would not agree to that.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais parler du sujet en général et ensuite aborder les points spécifiques contenus dans le projet de loi.

Je suis d'accord avec votre analyse qu'il s'agit d'un problème très grave. Je ne sais pas s'il est épidémique — il est assurément grave — parce nous ne l'avons pas mesuré auparavant. Il a toujours existé, mais nous ne l'avons jamais mesuré. Mettons cela de côté.

Je suis d'accord avec l'hypothèse qu'il y a un problème très grave en ce qui concerne l'ordre public, l'équité et la sécurité des personnes. Dans votre tentative en vue de résoudre le problème, je ne vois pas figurer sur votre liste un conseil ou une aide s'adressant à la personne en matière de counselling.

En plus de l'aspect criminel de la chose, ce qui me frappe c'est qu'une grande majorité de ces incidents, aboutissant ou non à une condamnation, ont trait à une personne qui, de toute évidence, n'est pas équilibrée sur le plan mental. Toutefois, vous citez les agents de police, les procureurs de la Couronne, les juges, les agents de libération conditionnelle, les agents de probation et le personnel des services aux victimes.

Le nœud du problème ne réside-t-il pas tout d'abord dans l'instabilité de la personne qui commet ces actes? Je soulève cette question dans ce contexte, que le Canada a la réputation de fait d'incarcérer plus de gens per capita que peut-être n'importe quel autre pays au monde. Nous avons un taux très élevé d'incarcération. Voici une autre suggestion d'une situation épidémique et nous allons incarcérer des gens. Je ne m'insurge pas contre votre intention, mais si nous incarcérons tout un autre groupe, le système sera surchargé.

N'y a-t-il pas ici pour le moins une solution de rechange partielle pour aborder le problème fondamental, à savoir l'instabilité émotionnelle de la personne? Avez-vous réfléchi là-dessus?

Mme McPhedran: Je crois que nous avons toutes les deux des commentaires à émettre sur ce sujet. Je commencerai par une sorte de réponse au méta-niveau, qui consiste à aborder le problème de la surcharge. Lorsque nous essaierons de répondre à cette partie de la question, je demande que nous gardions à l'esprit le fait que non seulement notre système de détention judiciaire est surchargé, mais que notre réseau des services sociaux est, je dirais, tout aussi surchargé ou même davantage pour offrir des services de première ligne à la fois aux victimes et aux agresseurs. Je tiens à préciser ici que ce n'est pas ce que fait le METRAC. Le METRAC est un catalyseur de changements systémiques. Nous ne faisons pas de traitement de cas, à moins qu'il s'agisse d'une cause de changement systémique.

Je ne parle pas ici d'un prestataire de services de première ligne. Toutefois, quant à la façon de réinsérer l'agresseur, je ne serais pas d'accord avec une proposition — qui correspond peut-être ou pas à votre intention — que des ressources devraient être affectées au traitement des agresseurs sans accusation, sans détention, sans incarcération. Je dis non, le METRAC ne serait pas d'accord avec cela.

If we are looking at a range of resources in which we place the overriding priority on the safety of victims and their families, and can also mobilize resources to rehabilitate offenders, then yes, of course, that is an accepted principle of our justice system.

However, the current reality we are struggling with is the huge lack of resources in both of those systems. We are not demonstrating our capacity, if we have it at all, to prevent and/or rehabilitate offenders, and we are therefore leaving the victims at risk. That is the completely, fundamentally unacceptable *quid pro quo*. It is a deathly *quid pro quo*.

Senator Grafstein: You dealt with the issue of privacy in your brief. I agree that all of a sudden, a victim is victimized over and over again because her name and her family's name are in the public process. The bill does not deal with that. Can you propose an amendment to this bill that would deal with that matter? I have no problem with information about the criminal being made public, but I do have a problem with information about the victim being publicized. It is a question of privacy.

It has happened in instances that I have observed in the courts, where the victim and family play this over and over again as they go through the various stages of the proceedings. It is an endless replay. Privacy would certainly help. At least it curtails the need for them to explain over and over again publicly.

Can you give us some suggestions on that?

I hope that is all right, because it is in their comments on the bill and I accept it as a principle. I would just like to hear a suggestion along those lines.

Ms McPhedran: I certainly think we would see existing provisions in the Criminal Code in relation to sexual assault as a model for addressing the privacy of the victim. We can certainly look to those provisions and see if they are adaptable to and appropriate for situations of criminal harassment. We are also raising additional issues under the title "privacy." We are raising the growing practice of shredding any semblance of privacy where victims are subject to a procedure around stalking and/or sexual assault. The current interpretation being promoted by many of the defence bar is that there must be total, complete, absolute disclosure of every piece of the victim's life. That is being dressed up and touted as necessary for the adequate defence of those accused.

Senator Grafstein: I am aware of the debate. Obviously I do not wish to curtail you; however, I have one other, short question.

Look with me, if you would, at clause 2. As they say, the devil lurks in the detail. We can deal with generalities but we must also

Si nous examinons toute une gamme de ressources où nous plaçons la principale priorité sur la sécurité des victimes et de leurs familles, et si nous pouvons également mobiliser des ressources pour réadapter les agresseurs, alors oui, évidemment, c'est un principe accepté de notre système judiciaire.

Cependant, la réalité actuelle que nous combattons est le manque phénoménal de ressources dans ces deux systèmes. Nous ne prouvons pas notre capacité, si nous la possédons, de prévenir et/ou de réadapter les agresseurs, et nous laissons donc les victimes courir des risques. C'est la contrepartie totalement et fondamentalement inacceptable. C'est une contrepartie mortelle.

Le sénateur Grafstein: Dans votre mémoire, vous avez abordé la question de la protection de la vie privée. Je suis d'accord avec vous que, soudainement, une victime est victimisée à maintes reprises parce que son nom et celui de sa famille sont du domaine public. Le projet de loi n'aborde pas cette question. Pouvez-vous proposer un amendement au projet de loi qui traiterai de cette question? Je n'ai aucun problème avec la divulgation de renseignements concernant le criminel, mais j'en éprouve avec la publication de renseignements sur la victime. C'est une question de protection de la vie privée.

Cela est arrivé dans des cas que j'ai observés devant les tribunaux, où la victime et sa famille vivent et revivent cette situation à mesure qu'elles franchissent les diverses étapes du procès. C'est une reprise sans fin. La protection de la vie privée pourrait assurément aider. Au moins, elle limiterait pour elles la nécessité de réexpliquer le tout en public.

Pouvez-vous nous donner quelques suggestions à ce sujet?

Je pense que c'est correct, parce que cela figure dans leurs commentaires sur le projet de loi et je l'ai accepté comme un principe. J'aimerais simplement entendre une suggestion dans cette veine.

Mme McPhedran: J'estime certes que nous considérerions les clauses existantes dans le Code criminel, en ce qui a trait aux agressions sexuelles, comme un modèle pour aborder la protection de la vie privée de la victime. Nous pourrions certainement examiner ces dispositions et voir si elles sont adaptables et appropriées aux situations de harcèlement criminel. Nous soulevons également des questions complémentaires sous la rubrique «protection de la vie privée». Nous abordons la pratique de plus en plus courante qui consiste à détruire toute apparence de vie privée lorsque les victimes sont assujetties à une procédure entourant un harcèlement criminel ou une agression sexuelle. L'interprétation actuelle, favorisée par bon nombre des avocats de la défense, est qu'il doit y avoir une divulgation totale, complète et absolue de tous les éléments de la vie de la victime. C'est monté en épingle et proposé avec insistance comme étant nécessaire pour assurer la défense convenable des accusés.

Le sénateur Grafstein: Je suis conscient du débat. De toute évidence, je ne veux pas écarter votre temps de parole; toutefois, j'ai une autre question brève.

Regardez avec moi, si vous le voulez bien, l'article 2. Comme on dit, le diable se cache derrière les détails. Nous pouvons

get into the detail. Take a look at the proposed amendment 2 on the first page. It states:

Every person who, with intent to alarm or annoy any person, makes any indecent telephone call to that person is guilty of...

Having in mind your recommendation that there should be mandatory penalties to try to stiffen up the law, I do not quarrel with that at this moment.

Ms McPhedran: Strengthen the law.

Senator Grafstein: Strengthen it by increasing the penalties under the law. Let us agree with that. When we do that, we also have a responsibility to ensure that we are, in effect, providing a test that is reasonable. For instance, I am always annoyed when my wife, whom you know very well, phones me in the middle of an important meeting.

Senator Andreychuk: This is going on the record.

Ms McPhedran: In more ways than one.

Senator Grafstein: I am sure she will communicate this to her.

Senator Beaudoin: It is not controversial.

Senator Grafstein: From time to time, other members of my family phone me to alarm me about something that I have failed to do. I say that not only in jest, but because when we are dealing with this matter, it must be, if I can use the word, a "serious" action. To my mind, annoyance on the telephone is not. If it is systematic and repeated, and causes emotional distress to the person, that is a different question. However, to say that someone phones with intent to alarm or annoy, seems to me to be a test that is setting the level too low, if you follow what I mean. It is too minimal a test, at the same time on a serious issue.

Senator Moore: You must read the whole thing.

Senator Grafstein: I start with that.

Ms McPhedran: It is important to read the whole thing. I also think, though, that you have helpfully highlighted one of the key points that we have been trying to make in our earlier criticism of the legislation as far back as 1993. We said then, and we still hold the position, that it is very important to define this offence by focusing on the impact on the victim.

Your partly humorous and partly serious example is a good illustration of our emphasis, which is measuring the impact on you. It is true you may find phone calls from your family alarming or annoying at various times. I would venture to say you do not experience them as threatening. You do not experience fear for your personal safety or the safety of your loved ones.

Senator Grafstein: I agree.

aborder les généralités mais nous devons également aller dans les détails. Regardez l'amendement 2 proposé à la première page. Il stipule:

Quiconque, avec l'intention d'alarmer ou d'ennuyer quelqu'un, lui tient au cours d'un appel téléphonique des propos indécents est coupable [...]

En me rappelant de votre recommandation qu'il devrait y avoir des peines obligatoires pour essayer de renforcer la loi, je ne m'insurge pas contre cela pour le moment.

Mme McPhedran: Renforcer la loi.

Le sénateur Grafstein: La renforcer en augmentant les peines infligées en vertu de la loi. Mettons-nous d'accord là-dessus. Lorsque nous faisons cela, nous avons également la responsabilité de nous assurer que nous fournissons, en fait, un test raisonnable. Par exemple, je suis toujours ennuyé lorsque ma femme, que vous connaissez très bien, me téléphone au beau milieu d'une réunion importante.

Le sénateur Andreychuk: C'est noté au procès-verbal.

Mme McPhedran: À plus d'un égard.

Le sénateur Grafstein: Je suis persuadé qu'elle lui communiquera cela.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas controversé.

Le sénateur Grafstein: De temps à autre, d'autres membres de ma famille me téléphonent pour m'alarmer à propos de quelque chose que j'ai oublié de faire. Je dis cela non seulement en plaisantant, mais parce que, lorsque nous abordons ce sujet, ce doit être, si je peux utiliser le mot, un acte «grave». À mon avis, le fait d'ennuyer quelqu'un au téléphone ne l'est pas. Si c'est systématique et répété, et si cela provoque une détresse émotive chez la personne, c'est une autre question. Toutefois, dire que quelqu'un téléphone avec l'intention d'alarmer ou d'ennuyer me semble être un test qui fixe la barre trop bas, si vous suivez ce que je veux dire. C'est un test trop minimal, en même temps sur une question grave.

Le sénateur Moore: Vous devez lire tout le texte.

Le sénateur Grafstein: Je commence par cela.

Mme McPhedran: Il est important de lire tout le texte. Toutefois, je pense également que vous avez gentiment souligné l'un des points clés que nous avons essayé de mentionner dans notre critique antérieure de la loi qui remonte à 1993. Nous avons dit alors, et nous conservons la même position, qu'il est très important de définir cette infraction en se concentrant sur l'incidence sur la victime.

Votre exemple partiellement humoristique et partiellement sérieux est une bonne illustration de notre insistance, qui mesure l'incidence sur vous. Il est vrai que vous pouvez trouver certains appels téléphoniques de votre famille parfois alarmants ou ennuyants. J'oserais dire que vous ne les ressentez pas comme une menace. Vous ne ressentez pas de crainte pour votre sécurité personnelle ni pour celle des êtres qui vous sont chers.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord.

Ms McPhedran: That is one of the areas where we need to strengthen the understanding of the essence of this offence.

Let me take it a bit further. We also question the use of the term “recklessly” in section 264, and also the term “reasonably,” in focusing on some kind of measurement of the victim’s fear. If we define criminal harassment as an offence where the *actus* is the terrorizing, is the making of the call, and the impact on the victim forms part of how we define the offence, then we really are placing the appropriate emphasis on the effect of the behaviour.

Your concern was that there are many ways to interpret the words “alarm” and “annoy.” What we must capture is where the act is a threat and where it is experienced as a threat.

In addition, it is very important to ask ourselves why there would be this need — and we think there is no need — to add the term “recklessly.”

I do not think you were here, Senator Grafstein, when I said that this is a chance for us to avoid the mistake that was made around the so-called honest belief or the drunken defence with respect to sexual assault. In that instance, the Criminal Code had to be amended because the argument was being made — very legitimately under the wording — that it was possible to have “an honest drunken belief” and then one could commit a sexual assault. Similarly, in this case, it is the wrong approach to develop legislation or amendments to legislation where we place the emphasis on measuring the degree of recklessness. We need to measure the act. An individual decides to pick up the phone and make the call, to stand outside the house, to puncture tires, or to use a dead animal. All of those are acts and decisions, and there is intent. One then measures the impact, and we do not get into this business of adding the word “recklessly.” It is a gradation of measurement we do not need in order to address the true crime.

The Acting Deputy Chairman: With respect to the documents you feel you should provide to us, I personally think — and I think my colleagues will agree — that you should go through Senator Oliver. He is the sponsor of the bill.

The preamble deals with the intent and the principle of the bill. It was not agreed to by the Senate.

I am not trying to be technical. You should understand that we want that to be corrected, but we want it to be corrected properly. Therefore, please send through Senator Oliver all the documents you think we should read, and we will inform him of that request.

Ms McPhedran: We accept that as a helpful direction.

Mme McPhedran: C’est l’un des domaines dans lesquels nous devons renforcer la compréhension de l’essence même de cette infraction.

Permettez-moi d’aller un peu plus loin. Nous contestons également l’utilisation de l’expression «sans se soucier» («recklessly» dans le texte anglais) à l’article 264 et également le terme «raisonnablement» en mettant l’accent sur une forme de mesure de la crainte de la victime. Si nous définissions le harcèlement criminel comme un délit, dans le cadre duquel l’acte est celui de terroriser, de faire l’appel, et si l’incidence sur la victime fait partie de notre définition de l’infraction, alors nous mettons vraiment l’accent approprié sur l’incidence du comportement.

Votre préoccupation découle du fait qu’il existe de nombreuses façons d’interpréter les mots «alarmer» et «ennuyer». Ce que nous devons comprendre ici, c’est à quel moment l’acte est une menace et à quel moment il est ressenti comme une menace.

En outre, il est très important de se demander pourquoi il serait nécessaire — et nous pensons que cela n’est pas nécessaire — d’ajouter le terme «recklessly».

Je ne pense pas que vous étiez là, sénateur Grafstein, lorsque j’ai dit que c’est une chance pour nous d’éviter l’erreur qui a été commise autour de la soi-disant conviction ou de la défense fondée sur l’état d’ébriété, en ce qui concerne les agressions sexuelles. Dans ce cas, il a fallu modifier le Code criminel parce qu’on avançait l’argument — très légitimement en vertu du libellé — qu’il était possible d’avoir une «conviction fondée sur l’état d’ébriété» et que l’on pouvait alors commettre une agression sexuelle. De même, dans ce cas, c’est la mauvaise approche de rédiger un projet de loi ou des modifications à une loi en mettant l’accent sur la mesure du degré de «recklessness». Nous devons mesurer la loi. Un individu décide de prendre le téléphone et de faire un appel, de se tenir à l’extérieur de la maison, de crever des pneus ou d’utiliser un cadavre d’animal. Il s’agit dans tous les cas d’actes et de décisions et il y a une intention. On mesure ensuite l’incidence, et nous n’entrons pas dans ce jeu d’ajouter le mot «recklessly». C’est une gradation de la mesure dont nous n’avons pas besoin pour aborder le véritable crime.

Le vice-président suppléant: En ce qui concerne les documents que vous estimez devoir nous fournir, je pense personnellement — et je crois que mes collègues seront d’accord — que vous devriez passer par le sénateur Oliver. C’est lui le parrain du projet de loi.

Le préambule traite de l’intention et du principe du projet de loi. Il n’a pas été convenu par le Sénat.

Je n’essaie pas d’être technique. Vous devriez comprendre que nous voulons faire corriger cela, mais nous voulons que les corrections soient convenables. Par conséquent, veuillez transmettre, par l’intermédiaire du sénateur Oliver, tous les documents que nous devrions lire, selon vous, et nous l’informerons de cette requête.

Mme McPhedran: Nous acceptons cela comme une directive utile.

Senator Grafstein: I do not think it is objectionable for the witnesses to send us copies so we can track the information. I agree that the primary responsibility is on the sponsor of the bill.

The Acting Deputy Chairman: The sponsor will have to introduce any amendments. It is his bill.

The witnesses can provide us with copies, as long as Senator Oliver is properly served with the documents.

Senator Fraser: You have drawn our attention to section 264 of the Criminal Code. It strikes me that the word "recklessly" is not the only problem. You also want subsection (1) stricken. It states:

No person shall, without lawful authority and knowing that another person is harassed or recklessly as to whether the other person is harassed, engage in conduct referred to in subsection (2)...

Senator Pearson: It sounds better in French, Senator Beaudoin.

Senator Fraser: The English version, may I say, is appalling.

Senator Moore: Is there a word missing?

Senator Fraser: We should drop "without lawful authority and knowing that another person is harassed" and just carry on with "engage in the conduct..."

Ms McPhedran: The intent to engage in the conduct is important.

Senator Fraser: Merely removing the word "recklessly" will not solve our problem. Not being a lawyer, I need to check these things.

Ms McPhedran: We see a need to rewrite the section for grammatical reasons and for content.

The Acting Deputy Chairman: Are you suggesting that we should get rid of the intent?

Ms McPhedran: The intent should become the intent to harass — the action. *Mens rea* is an essential component of criminal law. We want to define the intent to terrorize.

Senator Fraser: You would say, basically, that "No person shall, without lawful authority, engage in conduct referred to in subsection (2) that causes that other person reasonably, in all the circumstances, to fear for their safety."

Ms McPhedran: Yes.

Senator Fraser: That is clear.

I am also puzzled by the preamble. I await with interest my copy of the letter you will send Senator Oliver, but as I understand this bill, all it does is amend the Criminal Code. The bill itself will vanish.

Ms McPhedran: Right.

Le sénateur Grafstein: Je ne pense pas qu'il soit inacceptable pour les témoins de nous envoyer des exemplaires afin que nous puissions suivre l'information. Je suis d'accord que la responsabilité première incombe au parrain du projet de loi.

Le vice-président suppléant: Le parrain devra présenter tous les amendements éventuels. C'est son projet de loi.

Les témoins peuvent nous fournir des copies, en autant que le sénateur Oliver soit convenablement alimenté.

Le sénateur Fraser: Vous avez attiré notre attention sur l'article 264 du Code criminel. Ce qui me frappe, c'est que le terme «recklessly» n'est pas le seul problème. Vous voulez également supprimer le paragraphe (1). Il stipule:

Il est interdit, sauf autorisation légitime, d'agir à l'égard d'une personne sachant qu'elle se sent harcelée ou sans se soucier de ce qu'elle se sente harcelée si l'acte en question a pour effet de lui faire raisonnablement craindre — compte tenu du contexte — pour sa sécurité ou celle d'une de ses connaissances.

Le sénateur Pearson: Le texte semble meilleur en français, sénateur Beaudoin.

Le sénateur Fraser: Si je puis dire, la version anglaise est épouvantable.

Le sénateur Moore: Manque-t-il un mot?

Le sénateur Fraser: Nous devrions supprimer «sauf autorisation légitime, sachant qu'elle se sent harcelée» et poursuivre avec les termes «d'agir à l'égard d'une personne...»

Mme McPhedran: L'action d'agir à l'égard d'une personne est importante.

Le sénateur Fraser: Le simple fait de supprimer les termes «sans se soucier» ne résoudra pas notre problème. N'étant pas une avocate, il me faut vérifier ces choses.

Mme McPhedran: Nous constatons qu'il faut réécrire l'article pour des raisons grammaticales et pour son contenu.

Le vice-président suppléant: Suggérez-vous que nous devrions nous débarrasser de l'intention?

Mme McPhedran: L'intention devrait devenir l'intention de harceler — l'acte. L'intention criminelle est un élément essentiel du droit criminel. Nous voulons définir l'intention de terroriser.

Le sénateur Fraser: Vous diriez, essentiellement, «Il est interdit, sauf autorisation légitime, d'agir à l'égard d'une personne sachant qu'elle se sent harcelée si l'acte en question a pour effet de lui faire raisonnablement craindre — compte tenu du contexte — pour sa sécurité».

Mme McPhedran: Oui.

Le sénateur Fraser: C'est clair.

Le préambule me laisse également perplexe. J'attends avec beaucoup d'intérêt ma copie de la lettre que vous enverrez au sénateur Oliver, mais si je comprends bien ce projet de loi, tout ce qu'il fait c'est modifier le Code criminel. Le projet de loi lui-même disparaîtra.

Mme McPhedran: C'est exact.

Senator Fraser: We will simply have a revised Criminal Code in hand as soon as the consolidated statutes are published. What good will a preamble do? Am I missing something?

Ms McPhedran: It is an amendment or an addition, flowing out of this process, suggesting a preamble in the code.

Senator Fraser: In the whole code?

Ms McPhedran: In relation to these offences on criminal harassment.

Senator Fraser: It would also be incorporated into the code?

Ms McPhedran: It would be an addition.

Senator Fraser: I merely wanted to clarify the fact that your aim is to put the preamble into the Criminal Code, not just into this bill.

Ms McPhedran: We have a further explanation.

Ms Vander Voet: We had a preamble inserted in 1992 in relation to changes in the Criminal Code on sexual assault. That preamble has stood the test of time and has been used by judges as a guideline for interpreting the actual law.

Senator Beaudoin: What section is that?

Ms Vander Voet: The sexual assault section. I do not remember the number. That is the kind of preamble to which we are referring. It gives a context to the law — why it is important, how it should be interpreted, and in what social context it takes place.

Senator Andreychuk: You indicated that the intent of the act is important, as is the impact on the victim. How do you assess the impact on the victim? I see that as one of the difficulties because every victim reacts differently to different stimuli. We end up with the conundrum we used to have with the mental cruelty sections in the Divorce Act. A minor act by one person has a deep effect on someone, and on the next person it does not. How will we measure the impact on the victim?

Ms McPhedran: It is important to bear in mind that charges are laid as a result of a victim coming forward and articulating the experience of the harassment. That is also why we feel "reasonably" should be removed from the section. Once the victim's experience leads that person to go to the police and seek the help of the justice system, coming up with a measurement of the degree to which they have been impacted is not as relevant as responding to the reality that they have experienced the threat.

Senator Andreychuk: Will it compound the problem for police and the justice system in trying to analyze whether the victim's fear is reasonable, or is an overreaction due to their own makeup or other psychological problems or their involvement with the accused?

Le sénateur Fraser: Nous aurons tout simplement en mains un Code criminel révisé dès que les lois consolidées seront publiées. De quelle utilité sera un préambule? Est-ce que je manque quelque chose?

Mme McPhedran: C'est un amendement ou un ajout découlant de ce processus, qui suggère un préambule dans le Code.

Le sénateur Fraser: Dans le Code au complet?

Mme McPhedran: En rapport avec ces infractions sur le harcèlement criminel.

Le sénateur Fraser: Ce serait également incorporé dans le Code?

Mme McPhedran: Ce serait un ajout.

Le sénateur Fraser: Je voulais simplement clarifier le fait que votre objectif vise à insérer le préambule dans le Code criminel, pas simplement dans ce projet de loi.

Mme McPhedran: Nous avons une autre explication.

Mme Vander Voet: En 1992, un préambule a été inséré à propos des changements au Code criminel concernant les agressions sexuelles. Ce préambule a passé le test du temps et a été utilisé par les juges comme ligne directrice pour interpréter la loi actuelle.

Le sénateur Beaudoin: De quel article s'agit-il?

Mme Vander Voet: L'article sur les agressions sexuelles. Je ne me souviens pas de son numéro. C'est le genre de préambule auquel nous nous référons. Il donne un contexte à la loi — pourquoi elle est importante, comment elle devrait être interprétée et dans quel contexte social elle se situe.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez mentionné que l'intention de la loi est importante, tout comme l'incidence sur la victime. Comment évaluez-vous l'incidence sur la victime? Je considère cela comme l'une des difficultés parce que chaque victime réagit différemment à des stimuli différents. Nous finissons avec l'énigme que nous avons l'habitude d'avoir avec les articles de la Loi sur le divorce concernant la cruauté mentale. Un acte mineur commis par une personne peut avoir un effet profond sur quelqu'un et pas sur une autre personne. Comment mesurerons-nous l'incidence sur la victime?

Mme McPhedran: Il est important de se rappeler que des accusations sont portées par suite du geste posé par une victime qui se présente et expose clairement l'expérience de harcèlement qu'elle a vécue. C'est également la raison pour laquelle nous pensons qu'il faudrait supprimer de l'article le terme «raisonnablement». Quoique l'expérience vécue par la victime conduise cette personne à se rendre à la police et à demander l'aide du système judiciaire, proposer une mesure du degré auquel la personne a été touchée n'est pas pertinent pour répondre à la réalité, à savoir qu'elle a subi la menace.

Le sénateur Andreychuk: Cela compliquera-t-il le problème, pour les policiers et le système judiciaire, d'essayer d'analyser si la crainte de la victime est raisonnable ou constitue une réaction exagérée en raison de sa propre constitution ou d'autres problèmes psychologiques ou de son interaction avec l'accusé?

Ms McPhedran: That is a skill. A judgment call is required in many situations where people come to the police asking for help. If we have learned anything from the research available to us on stalking, it is that the problem lies in not sufficiently respecting and acknowledging the experience of the victim, and not treating it as a serious situation that must be responded to with effective resources.

Perhaps some day we will be here having a discussion along those lines, but that is not the discussion we need to have today because that is not the current problem.

Senator Andreychuk: You want to take that risk now and see whether the system works.

Ms McPhedran: We need now to address the current problem; that is, the deaths and the damage that are occurring as a result of the crime and victims not being taken seriously.

Ms Vander Voet: I speak on almost a daily basis to women who are being stalked. One of their biggest concerns is that the response they get from the police is not the one they need. It is true that probably no one would see each incident of stalking in isolation — which may be a phone call, a card, or a bunch of flowers — as threatening. It is the pattern of behaviour and the repetition of the behaviour that ultimately causes and escalates the fear. When one isolated incident is reported to the police, they do not see it in the context of the pattern of behaviour that has been developing over time and is now causing great fear and consternation.

The police tell me that they do not look at this in a broader context partly because the term “reasonable” is in the law. If the stalker sends flowers 10 times a week, or sends cards three times a day, from the point of view of the police, most of whom are very large and muscular men, those are not threatening acts. However, it is threatening in the context of constant, repeated behaviour directed at controlling and harassing the woman.

Ms McPhedran: I will remind you that we have made reference to the availability of lethality or risk indicators, risk assessment tools. They are not widely known or used. We must place the emphasis on assessing the impact on the victim as opposed to judging the reasonableness of the fear. Currently, when someone comes in and says she is afraid, the police are forced to judge that person's articulation of fear. If they are going to have to make judgment calls, as they do, they should be making them using the tool of the risk assessment lethality indicators that are available. Once they do that, they will be asking those questions and using those tools that will give them the information they need. That will demonstrate what they are dealing with in a criminal harassment situation: the pattern, the range of seemingly innocuous events that are, in fact, when understood in context,

Mme McPhedran: C'est toute une technique. Il faut faire preuve de jugement dans de nombreux cas où des gens se présentent à la police pour demander de l'aide. Si nous avons appris quelque chose de la recherche mise à notre disposition sur le harcèlement criminel, c'est que le problème réside dans le fait de ne pas respecter et de ne pas reconnaître suffisamment l'expérience de la victime et de ne pas la traiter comme une situation grave à laquelle il faut réagir avec des ressources efficaces.

Un jour, nous serons peut-être ici à discuter de ce sujet, mais ce n'est pas la discussion que nous devons tenir aujourd'hui, parce que ce n'est pas le problème actuel.

Le sénateur Andreychuk: Vous voulez prendre ce risque maintenant et voir si le système fonctionne.

Mme McPhedran: Nous devons nous attaquer maintenant au problème actuel, à savoir les décès et les préjudices qui surviennent par suite du crime et du fait que les victimes ne sont pas prises au sérieux.

Mme Vander Voet: Je parle presque tous les jours avec des femmes qui sont victimes de harcèlement criminel. L'une de leurs principales préoccupations réside dans le fait que la réponse qu'elles obtiennent de la police n'est pas celle dont elles ont besoin. Il est vrai que probablement personne ne considérerait chaque incident de harcèlement criminel pris séparément — qui peut être un appel téléphonique, une carte ou un bouquet de fleurs — comme menaçant. C'est le schéma de comportement et la répétition du comportement qui en fin de compte provoquent et intensifient la crainte. Lorsqu'un incident isolé est rapporté à la police, elle ne le voit pas dans le contexte du schéma de comportement qui a été développé au fil du temps et cause maintenant beaucoup de crainte et de consternation.

La police me dit qu'elle n'examine pas la situation dans un contexte plus large en partie parce que le terme «raisonnable» figure dans la loi. Si l'agresseur envoie des fleurs 10 fois par semaine ou envoie des cartes trois fois par jour, du point de vue des policiers, dont la plupart sont des hommes grands et musclés, il ne s'agit pas d'actes menaçants. Toutefois, c'est menaçant dans le contexte d'un comportement constant et répété destiné à contrôler et à harceler la femme.

Mme McPhedran: Je vous rappellerai que nous avons fait mention de la disponibilité d'indicateurs de létalité ou de risque, d'outils d'évaluation des risques. Ils ne sont pas très connus ou utilisés. Nous devons mettre l'accent sur l'évaluation de l'incidence sur la victime par opposition au jugement du caractère raisonnable de la crainte. À l'heure actuelle, lorsqu'une femme se présente et dit qu'elle a peur, la police est obligée de juger l'expression de peur de cette personne. Si elle doit faire appel à son jugement, comme c'est le cas, elle devrait le faire en utilisant l'outil d'évaluation des indicateurs de létalité qui est disponible. Ceci étant fait, elle posera ces questions et utilisera ces outils qui lui donnent les renseignements nécessaires. Cela démontrera à quoi s'attendre dans une situation de harcèlement criminel: le schéma, la portée d'événements apparemment inoffensifs qui sont,

extremely threatening and may very well be the indicators of potential death.

Senator Andreychuk: You spoke about the changes necessary to the Criminal Code. Many years ago, we learned that when the attorneys general of the respective provinces directed that charges be laid, that carried more weight than any change in the Criminal Code. Would you advocate something similar here?

Ms McPhedran: Definitely. We made that point earlier. Thank you for reinforcing it. Crown policy and procedures manuals differ by province and are entirely at the discretion of the attorneys general. That is where there must be clearer guidelines and directions in dealing with criminal harassment cases.

Ms Vander Voet: In some provinces, it is the solicitors general who give that kind of directive to the police, and it is absolutely essential that they do so in relation to criminal harassment, because that is the throw-away charge in domestic violence situations. That is the one that gets plea bargained away, or dropped, or is simply not dealt with seriously.

Senator Andreychuk: You spoke about legal aid for the victims. Did you not mean victims' services?

Ms McPhedran: We also meant legal representation.

The Acting Deputy Chairman: Thank you very much for your appearance today at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. This has been very helpful. Please send to Senator Oliver all the documents you think we should have, with copies to the clerk. We will ensure that all members receive them.

Ms McPhedran: As one very specific example of needed resources in the non-profit sector, if any of you have an idea on how we might get the funding to publish and distribute copies of this material more widely, we would be delighted to have your help.

The committee adjourned.

en fait, quand ils sont compris dans leur contexte, extrêmement menaçants et peuvent très bien être les indicateurs d'une mort potentielle.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez parlé des changements nécessaires à apporter au Code criminel. Il y a longtemps, nous avons appris que, lorsque les procureurs généraux des provinces respectives ordonnaient que des accusations soient déposées, cela avait plus de poids que n'importe quel changement au Code criminel. Préconiseriez-vous quelque chose de semblable ici?

Mme McPhedran: Définitivement. Nous avons souligné ce fait très clairement. Merci d'insister là-dessus. Les manuels des politiques et des procédures destinés aux procureurs de la Couronne diffèrent d'une province à l'autre et sont entièrement à la discrétion des procureurs généraux. C'est là qu'il faut avoir des lignes directrices et des orientations plus claires pour aborder les cas de harcèlement criminel.

Mme Vander Voet: Dans certaines provinces, ce sont les solliciteurs généraux qui donnent ce genre de directive à la police, et il est absolument primordial qu'ils le fassent en ce qui a trait au harcèlement criminel, parce que c'est l'accusation sujette à abandon dans les cas de violence conjugale. C'est celle qui écarte la négociation de plaider, ou est abandonnée, ou qui n'est tout simplement pas prise au sérieux.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez parlé d'assistance judiciaire aux victimes. Ne vouliez-vous pas parler de services aux victimes?

Mme McPhedran: Nous parlions également d'une représentation juridique.

Le vice-président suppléant: Merci beaucoup d'avoir témoigné aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Cette discussion a été très utile. Veuillez envoyer au sénateur Oliver tous les documents que, selon vous, nous devrions avoir, avec des copies au greffier. Nous nous assurerons que tous les membres du comité les recevront.

Mme McPhedran: Comme exemple très précis des ressources nécessaires dans le secteur à but non lucratif, si l'une ou l'un d'entre vous a une idée quelconque sur la façon dont nous pourrions obtenir un financement pour publier et distribuer plus largement des exemplaires de ces documents, nous serions heureuses d'avoir votre aide.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From METRAC:

Marilou McPhedran, President;

Susan McCrae Vander Voet, Project Director, METRAC
Stalking Action Guide.

De METRAC:

Marilou McPhedran, présidente;

Susan McCrae Vander Voet, directrice de projets, METRAC
Stalking Action Guide.

C41
YC 24
- L32

Government
Library



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98-99

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998-1999

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, April 29, 1999

Le jeudi 29 avril 1999

Issue No. 68

Fascicule n° 68

Third meeting on:

Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect

Fourth meeting on:

Bill S-17, An Act to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters

Troisième réunion concernant:

Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet

Quatrième réunion concernant:

Le projet de loi S-17, Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes

WITNESSES:
(See back page)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Graham, P.C.
Beaudoin	(or Carstairs)
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Graham, c.p.
Beaudoin	(ou Carstairs)
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
Eyton	Moore
Fraser	Pearson
Grafstein	Pépin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 29, 1999

(78)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 12:07 p.m., the Acting Deputy Chair, the Honourable Pierre Claude Nolin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Moore, Nolin, Pearson and Pépin (8).

Other senator present: The Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: Luc Gagné, Mollie Dunsmuir and Nancy Holmes, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 5, 1998, the committee continued its consideration of proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect. (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 65, Wednesday, April 14, 1999.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Legislative Section;

Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section.

The Honourable Pierre Claude Nolin made an opening statement.

Hélène Rodrigue made a statement and, together with Don Macpherson, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Moore — That the further amendment tabled by the Department of Justice be agreed to and appended to the committee's report.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:13 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 2, 1998, the committee continued its consideration of Bill S-17, An Act to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters. (*For full text of Order of Reference please refer to Issue 51, Wednesday, February 3, 1999.*)

WITNESS:

From the Canadian Human Rights Institute:

Dr. Marguerite Ritchie, President.

Dr. Marguerite Ritchie made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 29 avril 1999

(78)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 07, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Grafstein, Moore, Nolin, Pearson et Pépin (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présents: Luc Gagné, Mollie Dunsmuir et Nancy Holmes, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 novembre 1998, le comité poursuit l'étude des propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 65 du mercredi 14 avril 1999.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Hélène Rodrigue, conseillère législative, Section de la législation;

Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la législation.

L'honorable Pierre Claude Nolin fait une déclaration.

Hélène Rodrigue fait une déclaration et, avec l'aide de Don Macpherson, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore — D'approuver le nouvel amendement présenté par le ministère de la Justice et de l'annexer au rapport du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 13, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 juin 1998, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-17. Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 51 du mercredi 3 février 1999.*)

TÉMOIN:

De l'Institut canadien des droits humains:

Mme Marguerite Ritchie, présidente.

Mme Marguerite Ritchie fait une déclaration et répond aux questions.

At 13:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 29, 1999

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:07 p.m. to give consideration to proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect; and to give consideration to Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Deputy Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Acting Deputy Chairman: Honourable senators, as you can see from our agenda, we have two items for consideration this morning, the proposals to correct certain statutory anomalies and Bill S-17. The steering committee having been asked to reopen consideration of the proposals, I suggest that we deal with that matter first. Officials from the Department of Justice are here for that purpose, and with your agreement I would invite them to come forward.

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Deputy Chairman: Their additional proposal is for an amendment to the definition of "Superior Court" in subsection 3(1) of the Aeronautics Act, and would be a new subclause 4(1).

I would ask the witnesses from the Department of Justice, then, to proceed.

[*Translation*]

Ms Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Department of Justice: Mr. Chairman, we would like to have your authorization to submit an additional modification to the proposals. It is, as you just said, a change of a very technical nature.

On April 9 1999, section 8 of the Courts Improvement Act came into force. That section is changing the name of the Ontario Court (General Division), which will be now known as the Superior Court of Justice. Subclause 4(1) of our proposal would have the effect of amending the definition of Superior Court in subsection 3(1) of the Aeronautics Act. We would like to move an amendment in order to change the name of the Court of Ontario (General Division) to "Superior Court of Justice." We have prepared a document in which we present that change and the motion which would allow us to amend that definition. I think that the document has already been handed over to you.

[*English*]

The Acting Deputy Chairman: I have a question. Last fall, we studied the Judge's Act, as we do every 18 months, and we specifically dealt with that name. What happened between November and April?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 avril 1999

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 07 pour examiner les Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet, et pour étudier le projet de loi S-17, Loi modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*vice-président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président suppléant: Chers collègues, comme vous pouvez le constater en voyant notre ordre du jour, nous allons nous pencher ce matin sur deux sujets: les propositions visant à corriger certaines anomalies relevées dans nos lois et le projet de loi S-17. Étant donné qu'on a demandé au comité de direction de rouvrir le débat sur l'examen des propositions, je propose que nous abordions ce sujet en premier. Les représentants du ministère de la Justice sont ici dans ce but et, si vous m'y autorisez, je vais les inviter à se présenter.

Des voix: D'accord.

Le vice-président suppléant: La nouvelle proposition qu'on nous soumet vise à modifier la définition de «juridiction supérieure» au paragraphe 3(1) de la Loi sur l'aéronautique. Elle fera l'objet d'un nouveau paragraphe, le paragraphe 4(1).

Je demanderais aux représentants du ministère de la Justice de bien vouloir prendre la parole.

[*Français*]

Madame Hélène Rodrigue, conseillère législative, ministère de la Justice: Monsieur le président, nous aimerions vous demander l'autorisation de présenter une modification additionnelle aux propositions. Il s'agit, comme vous venez de le mentionner, d'une modification très technique.

Le 9 avril 1999, l'article 8 de la Loi de 1996 sur l'amélioration des travaux est entrée en vigueur. Cet article a pour effet de modifier le nom de la Cour de l'Ontario, division générale, qui devient maintenant la Cour supérieure de justice. Dans notre proposition, au paragraphe 4(1), nous modifions la définition de la juridiction supérieure, au paragraphe 3.1 de la Loi sur l'aéronautique. Nous aimerions présenter une modification pour substituer les mots «Cour supérieure de justice» à l'ancienne appellation du tribunal qui était la cour de l'Ontario, division générale. Nous avons préparé un document qui présente la modification et la motion qui permettrait de modifier cette définition. Je crois que le document vous a été dit distribué.

[*Traduction*]

Le vice-président suppléant: J'aurais une question. L'automne dernier, nous avons étudié la Loi sur les juges, comme nous le faisons tous les 18 mois, et nous avons justement discuté de cette appellation. Que s'est-il passé entre novembre et avril?

Mr. Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section, Department of Justice: Mr. Chairman, did you change it to the correct name in the fall, or did you update it to "Ontario Court (General Division)"?

The Acting Deputy Chairman: We changed it to "Superior Court."

Mr. Macpherson: Then you were more aware than the drafters of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, which was updating it from the name of the court five or six years ago.

The Acting Deputy Chairman: To be consistent, we should approve that.

Mr. Macpherson: The only other option would be to withdraw the amendment when we go to the other place. Probably the right name would be the preferable route.

The Acting Deputy Chairman: Honourable senators, do we agree to this proposal?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Deputy Chairman: I need someone to move that the further amended proposed by the Department of Justice be agreed to and that it be appended to the report of the committee.

Senator Moore: I so move.

The Acting Deputy Chairman: Is it agreed?

Honourable Senators: Agreed.

[Translation]

The Acting Deputy Chairman: I invite you to carry on with our study of Bill S-17, to amend the Criminal Code respecting criminal harassment and other related matters.

[English]

I now invite honourable senators to turn to agenda item number 2, consideration of Bill S-17. We will hear from the Human Rights Institute of Canada, Dr. Marguerite Ritchie.

Please proceed.

Dr. Marguerite Ritchie, President, Human Rights Institute of Canada: Honourable senators, may I say how very much I appreciate being here. If I may, I should like to make a couple of initial statements, after which, in deference to the Chair, I will use a minute-minder so that I do not go on too long. I will set it for 10 minutes, if that pleases you.

The Acting Deputy Chairman: We do not wish to force you to be brief. We would prefer that your statement be complete.

Ms Ritchie: Honourable senators, I am a lawyer who is concerned with the roots of the problem. To me it is wonderful that this committee is dealing with this issue, an issue that terrorizes, intimidates and destroys families. Only 10 blocks away from here, at the monument for women, there is a stone in memory of a woman lawyer who was stalked and killed on

M. Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Monsieur le président, avez-vous modifié cette loi à l'automne en y utilisant la nouvelle appellation, ou l'avez-vous révisée en conservant l'appellation «Cour de l'Ontario (Division générale)»?

Le vice-président suppléant: Nous y avons substitué l'ancienne appellation celle de «Cour supérieure».

M. Macpherson: Donc, vous étiez en avance sur les rédacteurs de la Loi corrective, qui a pour effet de remplacer l'ancienne appellation d'il y a cinq ou six ans.

Le vice-président suppléant: Par souci de cohérence, nous devrions approuver cette proposition.

M. Macpherson: La seule autre possibilité serait de retirer l'amendement quand nous soumettrons la question à l'autre endroit, mais il serait probablement préférable d'utiliser la bonne appellation.

Le vice-président suppléant: Chers collègues, êtes-vous favorables à l'adoption de cette proposition?

Des voix: D'accord.

Le vice-président suppléant: Il faudrait que quelqu'un propose l'adoption du nouvel amendement présenté par le ministère de la Justice et l'ajout de la motion au rapport du comité.

Le sénateur Moore: Je m'en fais le proposeur.

Le vice-président suppléant: D'accord?

Des voix: D'accord.

[Français]

Le vice-président intérimaire: Je vous invite à continuer l'étude du projet de Loi S-17, modifiant le Code criminel relativement au harcèlement criminel et à d'autres sujets connexes.

[Traduction]

J'inviterais les membres du comité à passer au point 2 de l'ordre du jour, c'est-à-dire à l'étude du projet de loi S-17. Nous entendrons maintenant la représentante de l'Institut canadien des droits humains, Mme Marguerite Ritchie.

Madame Ritchie, je vous cède la parole.

Mme Marguerite Ritchie, présidente, Institut canadien des droits humains: Honorables sénateurs, je tiens à vous dire que je suis très heureuse de comparaître devant votre comité. Si vous me le permettez, je vais d'abord vous dire quelques mots d'introduction, après quoi, par déférence pour le président, je vais utiliser un compte-minutes pour me retenir de parler trop longtemps. Je vais le régler à 10 minutes, si cela vous convient.

Le vice-président suppléant: Nous ne voudrions pas vous obliger à être brève. Nous préférierions que votre exposé soit complet.

Mme Ritchie: Honorables sénateurs, je suis une avocate préoccupée par les causes de ce mal. Je trouve merveilleux que votre comité se penche sur ce problème qui terrorise, paralyse et détruit les familles. À seulement 10 rues d'ici, là où se trouve le monument en hommage aux femmes, on a posé une pierre à la mémoire d'une avocate qui a été harcelée et assassinée sur la rue

McLeod Street; she was shot with an arrow and died an agonizing death. More and more, such memorials are appearing across Canada.

I am delighted that the Senate, which never receives justice in the newspapers, is taking forward the issue on this. As you will see in my brief, I am urging you not to be modest about what you are doing.

My brief is called "Hunting Women — the Education of a Stalker." It is my view, that stalkers in some cases are born but in other cases are persons seeking publicity or fame. Actually, the laws that exist across Canada have a major role in having convinced women to accept and men to inflict on women, beatings during marriage, that force them to try to flee, often successfully, sometimes successfully and often not successfully.

When women flee successfully, belatedly, they may encounter the very thing with which this committee has been concerned and they may discover that the price of freedom is no less than the surrender of all their life that has existed before then. That is something that nobody should be expected to do.

On page 1, you will notice that I have referred briefly to my lifetime of work for women and for human rights. Honourable senators will see that much of my work has been as a lawyer. In the Department of Justice, I was the person responsible for international law, the United Nations and its conventions. For instance, I dealt with the UN Convention on the Political Rights of Women. I also dealt with foreign affairs and I dealt with constitutional law.

In the process of my work, I had the opportunity to meet one of the most fabulous senators imaginable, Muriel McQueen Fergusson. With her here, being able to take ideas forward through committees just like this, and with me in the Department of Justice, with the information and the research that I was doing over there that provided her with a bedrock on which she could build, changes were made. One of the most important changes, and one that is probably directly relevant to what you are considering here today, was based on the United Nations Convention on the Political Rights of Women, which required the appointment of women to public office on an equal basis with men.

I urged within the department that that include juries in criminal cases. Those in power at that time, however, did not understand or believe in that, and I failed in that regard. Muriel McQueen Fergusson took up that issue and she fought it through the Senate. The result was that, with the support of the Senate, a provision was put into the Criminal Code of Canada that effectively struck down provincial laws that denied women the right to participate in juries in criminal cases.

McLeod; elle a été abattue au moyen d'une arbalète et a connu une mort atroce. On érige de plus en plus de monuments commémoratifs de ce genre au Canada.

Je suis ravie que le Sénat, à qui les journaux ne donnent jamais justice, ait décidé de s'attaquer à cette question. Comme vous le verrez en lisant mon mémoire, je vous exhorte à ne pas vous montrer trop modestes à propos de ce que vous faites.

Mon mémoire s'intitule «La chasse aux femmes — l'éducation d'un harceleur». Je suis d'avis que certains harceleurs sont des harceleurs nés, mais que d'autres ne cherchent que la publicité et la renommée. En réalité, nos lois y sont pour beaucoup dans le fait que des hommes battent leur femme et que des femmes acceptent de se laisser tabasser par leur conjoint, au point d'être forcées de chercher et souvent de parvenir à s'enfuir, parfois pour le mieux, et souvent pour le pire.

Quand une femme réussit à s'enfuir, si elle le fait tardivement, elle s'expose à connaître le sort même que votre comité craint qu'elle ne soit appelée à subir dans de telles circonstances et à découvrir que le prix à payer pour sa liberté n'est rien de moins que la renonciation à tout ce qui a constitué sa vie jusqu'alors. C'est là un choix que personne ne devrait avoir à faire.

À la première page de mon mémoire, je vous donne un bref aperçu de ce que j'ai fait pour la cause des femmes et des droits de la personne tout au cours de ma carrière. Vous verrez que j'ai accompli une bonne partie de mon travail en ce sens dans le cadre des mandats que j'ai assumés comme avocate. Au ministère de la Justice, j'étais responsable des questions relatives au droit international, aux Nations Unies et à ses conventions. Par exemple, j'ai été chargée de l'examen de la Convention des Nations Unies sur les droits politiques de la femme. Je me suis également occupée de questions relatives aux affaires étrangères et au droit constitutionnel.

Dans l'exécution de mes tâches, j'ai eu la chance d'avoir affaire à l'une des plus merveilleuses sénateurs qu'on puisse imaginer, le sénateur Muriel McQueen Fergusson. Grâce à elle, parce qu'elle a pu faire avancer des idées dans des comités comme le vôtre, et grâce à moi, à cause du travail d'information et de recherche que j'ai accompli au ministère de la Justice et dont elle s'est servie pour jeter des bases solides sur lesquelles elle a pu bâtir, il s'est opéré des changements, dont l'un des plus importants, et qui a d'ailleurs probablement un lien direct avec la question que vous examinez aujourd'hui, est le fait qu'on a inclus dans la Convention des Nations Unies sur les droits politiques de la femme une disposition prévoyant que les nominations à des fonctions officielles doivent se faire dans le respect du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes.

J'ai insisté auprès du ministère pour qu'on considère que cette exigence s'applique aussi à la nomination de jurés dans les causes criminelles. Les décideurs du temps n'ont toutefois pas compris l'importance de cette exigence ou n'y ont pas cru, et mes démarches en ce sens ont échoué. Muriel McQueen Fergusson a repris cette cause en main et l'a défendue avec succès au Sénat. Il en est résulté que, à la suite des pressions du Sénat, le Parlement a décidé d'inclure dans le Code criminel du Canada une disposition ayant pour effet d'invalider les lois provinciales qui niaient aux

Why was that relevant? It was relevant because, until that time, no woman had ever complained to the courts about being raped; no woman had ever complained about being beaten. Essentially, women suffered in silence and died in silence. That was changed because of the Senate.

In my brief I expand more fully on my hopes for this committee and for the Senate.

On page 2, you will see very briefly the outline of the Human Rights Institute of Canada. I invite you to read that later. At the bottom of the page you will see that I advise you that you have the opportunity in this bill to improve the life, liberty and security of the person within Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights, and section 7 of the Charter of Rights and Freedoms. Those are goals and directions in which you can take leadership.

With respect to the bill itself, as I have said, I have looked for drawbacks but have found none that will stand up to scrutiny. It is true that it will restrict the liberty of the person who has been convicted of stalking. That is a message to those who engage in or are thinking about stalking. Yesterday, we saw evidence of the cypoccat way in which violence is spread.

If the convicted stalkers are mentally disturbed, of course they should be treated, but under no circumstance should women, children, or any man who might be so targeted, live in fear or, as Senator Oliver and others have made clear, have to leave their homes and become exiles, in Canada or outside, living under different names as hunted human beings.

I deal then with the education of a stalker. How are stalkers and killers of women created? Not all of them are seeking temporary immortality in the media by targeting a famous person. How are stalkers and killers of women actually created by our society? I do not believe they exist in every country of the world.

The Human Rights Institute of Canada believes that the long history of women's inequality is directly responsible for most stalkers. We are, therefore, seeking a reference to the Supreme Court of Canada that would test the guarantee of women's equality in section 15.1 of the Charter of Rights and Freedoms, because at the moment it is a guarantee in words only. It has not been tested by the Supreme Court. We want the Supreme Court of Canada to decide whether women's equality includes the right to be appointed to the Senate of Canada.

femmes le droit de faire partie d'un jury dans une cause criminelle.

Pourquoi cette décision a-t-elle été importante? Elle l'a été parce que, jusque là, aucune femme n'avait jamais intenté de poursuite devant un tribunal pour avoir été violée ou battue. Essentiellement, les femmes souffraient et mouraient en silence. Grâce au Sénat, la situation a changé.

Dans mon mémoire, j'explique plus en détail ce que j'espère obtenir de votre comité et du Sénat.

Plus loin, je vous donne un très bref aperçu de ce qu'est l'Institut canadien des droits humains. Je vous invite à en faire la lecture plus tard. Ensuite, je vous fais remarquer que vous pouvez, par ce projet de loi, améliorer la qualité de vie de la personne et accroître sa liberté et sa sécurité, au sens de l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 7 de la Charte des droits et libertés. Ce sont là des objectifs et des orientations à propos desquels vous pouvez assumer un leadership.

En ce qui concerne le projet de loi comme tel, j'ai tenté, comme je vous l'ai déjà mentionné, d'imaginer des inconvénients qui pourraient en résulter, mais je n'en ai pas trouvé qui résistent à l'examen. Il est vrai que ses dispositions limiteront la liberté de la personne qui a été reconnue coupable de harcèlement criminel. C'est précisément le message qu'on veut communiquer à ceux qui commettent des actes de harcèlement ou qui songeraient à le faire. Nous avons d'ailleurs eu droit hier à une éloquente illustration du fait que la violence est contagieuse.

Si ceux qui sont condamnés pour harcèlement criminel ont des problèmes de santé mentale, il faudrait évidemment les soigner, mais on ne devrait jamais permettre que des femmes et des enfants, ni même des hommes, menacés par des harceleurs soient réduits à vivre dans la peur ou, comme le sénateur Oliver et d'autres l'ont clairement exprimé, soient forcés de quitter leur foyer et de s'exiler, au Canada ou ailleurs, et de changer d'identité comme des êtres humains traqués.

J'aborde ensuite la question de l'éducation des harceleurs. Comment devient-on harceleur ou assassin de femmes? Ce ne sont pas tous les harceleurs qui cherchent à s'immortaliser temporairement dans les médias en s'attaquant à une célébrité. Comment notre société produit-elle donc des harceleurs et des assassins de femmes? Je ne crois pas qu'il y en ait dans tous les pays du monde.

L'Institut canadien des droits humains considère que c'est au long passé d'inégalité des femmes qu'il faut imputer directement l'existence de la plupart des harceleurs. C'est pourquoi nous espérons saisir la Cour suprême du Canada d'une cause dont l'issue permettrait de vérifier la portée réelle de la garantie du droit à l'égalité dont sont censées jouir les femmes aux termes du paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés, car, dans le moment, cette garantie ne semble pas se traduire par autre chose que par des mots. Personne n'en a encore vérifié la portée devant la Cour suprême. Nous voulons que la Cour suprême établisse si le droit à l'égalité que possèdent les femmes comporte le droit d'être nommées au Sénat du Canada.

In doing so, we are following in the path of the five Alberta women who were responsible for the 1929 Privy Council decision that there were no legal barriers to the appointment of women to the Senate. Those women, 70 years ago, were not seeking appointments for themselves; they sought a voice for the women of Canada in the laws that were passed by Parliament.

We have copies of petitions from about 1924, mainly from women living in Quebec, demanding the appointment of women to the Senate, because, as it is put at the beginning of each petition, the Senate of Canada passes laws that affect women and children, and women have no voice. That was the goal. Each woman in the Senate carries with her that tradition of responsibility.

No doubt you know that women did not obtain the appointments and the voice they sought. Only since the Human Rights Institute began, in 1985, to demand a reference to the Supreme Court of Canada to test whether women's so-called equality applied at the highest level of government have women been appointed to the Senate in important numbers.

We have paid tribute many times to the present Prime Minister for the appointments he has made. I would like to repeat that tribute here. He has appointed 20 women and 18 men, which has resulted in male members of the institute now complaining to me that they want to be defined as equal. It is a valid point. Equality means equality, and they now understand the issue as some of them did not before.

However, the fact is that what this Prime Minister has done is open to being reversed by the next Prime Minister.

So long as there is no definition of "equality," and so long as there is no recognition of it at the top by the Supreme Court of Canada, the message conveyed to women and men in Canada is that women are no more equal now than they ever were. As a result, they must fight case by case, if they can raise the money, to find out whether under some specific section of a law they are or are not equal.

As you know, when a woman is raped, officially there is equality, officially there is justice, by not requiring equal disclosure by her and by the man who is alleged to have raped her. After the commission of the act has been established, the only question is intent. The alleged attacker is allowed to cross-examine the woman on everything, but his background is never disclosed. Many things must be changed.

That inequality is the education of a stalker. The education is that, when women are out of control, they must be brought back under control; when they are disobedient, they must be punished; when a woman is stolen or escapes, the stalker has the right to

Ce faisant, nous empruntons la même voie que les cinq femmes albertaines qui ont obtenu, en 1929, que le Conseil privé statue qu'il n'existait pas d'obstacles juridiques à la nomination des femmes au Sénat. Ces femmes, il y a soixante-dix ans, ne cherchaient pas à être nommées elles-mêmes; elles voulaient obtenir que les femmes aient voix au chapitre dans l'élaboration des lois votées par le Parlement.

Nous avons des copies de pétitions qui remontent aux environs de 1924, signées principalement par des femmes du Québec, qui réclamaient la nomination de femmes au Sénat, parce que, comme on le mentionnait au haut de chaque feuille de pétition, alors que le Sénat du Canada adoptait des lois qui touchaient les femmes et les enfants, les femmes n'y avaient aucune voix pour faire entendre leur point de vue. Tel était le but de ces pétitions. Chaque sénateur doit se sentir gardien de cette tradition de responsabilité.

Vous n'ignorez sans doute pas que ces femmes n'ont obtenu ni les nominations ni l'écoute qu'elles revendiquaient. Ce n'est que depuis que l'Institut canadien des droits humains a entrepris, en 1985, de demander un renvoi à la Cour suprême du Canada pour vérifier si l'égalité dont sont censées jouir les femmes s'appliquait aux plus hauts échelons de l'appareil gouvernemental qu'on s'est mis à nommer des femmes en nombre important au Sénat.

Nous avons rendu hommage à maintes reprises au premier ministre actuel pour les nominations qu'il a faites. Je tiens à lui témoigner de nouveau ici notre reconnaissance. Il a nommé 20 femmes et 18 hommes au Sénat, si bien que des hommes qui sont membres de l'Institut viennent maintenant me dire qu'ils voudraient bien eux aussi être définis comme égaux. Ils ont raison. L'égalité doit jouer dans les deux sens, et certains d'entre eux sont maintenant plus à même qu'auparavant de comprendre le problème.

Mais il reste que les gains que nous avons réalisés sous ce premier ministre pourraient, en principe, être annulés par son successeur.

Tant qu'on n'aura pas défini la notion d'«égalité» et que la Cour suprême n'aura pas reconnu que ce principe s'applique aux échelons supérieurs de l'appareil d'État, le message qu'on continuera de transmettre aux Canadiennes et aux Canadiens demeurera que les femmes ne sont pas plus égales maintenant que dans le passé. En attendant, elles en sont réduites à devoir s'évertuer, en y allant au cas par cas — et encore là, pourvu qu'elles puissent réunir les fonds nécessaires —, à vérifier si telle disposition de telle loi garantit bien l'égalité aux femmes.

Comme vous le savez, quand une femme est victime de viol, on prétend officiellement qu'il y a égalité, qu'il y a justice dans le traitement, même si on n'impose pas à la victime et au présumé violeur les mêmes exigences en matière de divulgation. Une fois qu'on a établi que l'acte a été commis, seule l'intention criminelle compte. L'agresseur présumé peut contre-interroger la femme sur n'importe quoi, mais son passé à lui n'est jamais dévoilé. Bien des choses doivent changer.

Cette culture de l'inégalité est à la base de l'éducation du harceleur. On lui enseigne que lorsqu'on perd le contrôle d'une femme, il faut le reprendre; que lorsqu'une femme désobéit, elle doit être punie; et que lorsqu'une femme se fait voler ou s'enfuit,

take whatever action is required and impose whatever punishment he wishes. That is the mind of the stalker.

One hears these views repeatedly. Many women have told me that their husbands regard them as property. Men have complained to me that what angers them most about their wife or partner is that she does not do what she is told, that he has to hit her to make her straighten up. That is a view of ownership of a woman that comes from our old law. Some men say that they are the head of the house and their wives should get their permission before going out or getting a job. When their wives do not do so, they get angry. This, again, is the feeling of ownership.

Countless men and women have been married in ceremonies in which the woman promised before God to obey her husband, and she did. When couples live in common law marriages today, that belief is not necessarily eliminated. They may not take the oath, but they still live with that feeling, which is general in the community.

Such beliefs will not disappear without the strongest message possible from the government, from Parliament, and from the courts. This bill will open a door that will civilize relations between women and men, if it is carried through, if it is given maximum and continuous publicity, if it becomes part of the education system in the schools, and if it is followed up by steps that establish at every level the equality of women in Canada at last.

I admit that it will not be easy, but it must be done. Otherwise, the problem will remain. I draw your attention to the fact that new Canadians are coming from around the world, many from countries where a woman's life is worthless. I have talked to some of those women. I have asked some of them whether, before obtaining citizenship, they were ever told that women in this country have equality. So far, the answer has always been no. They have never been told that.

As a result, in Edmonton a man from the Middle East threw his wife off a fifth-floor balcony. In Ottawa, ritual mutilation of girls takes place, even though it is against the law. In Ottawa, a woman teacher told me that she is not allowed to shake hands with a young boy who is a Muslim fundamentalist. I have been told these things; you have been told them as well.

New Canadian women are at risk, as are Canadian-born women. We lost one young woman volunteer when she fell in love with a Muslim fundamentalist, even though she had seen what took place in his house. The first thing he did was to cut her off from any contact with the institute, because we believe in women's equality and the equality of everyone.

le harceleur a le droit de prendre les mesures qui s'imposent et d'appliquer les sanctions qu'il désire. Voilà dans quel esprit agit le harceleur.

Ce sont là des choses que l'on entend fréquemment. Beaucoup de femmes m'ont dit que leur mari les considère comme sa propriété. Des hommes m'ont avoué que ce qui les fâche le plus, c'est que leur épouse ou leur partenaire ne leur obéisse pas, qu'il leur faille la battre pour la ramener dans le droit chemin. Cette impression de propriété de la femme par l'homme vient de nos anciennes lois. Certains hommes disent qu'ils sont le chef de famille et que leur épouse doit leur demander la permission avant de sortir ou de prendre un emploi. Autrement, ils se mettent en colère. Je le répète, ils ont le sentiment de la posséder.

D'innombrables hommes et femmes se marient dans le cadre d'une cérémonie où la femme promet devant Dieu d'obéir à son mari, et elle le fait. Chez les couples qui vivent en union libre de nos jours, cette conviction n'est pas forcément disparue. Ils ne prêtent peut-être pas serment, mais ils vivent toujours avec ce sentiment qui est fort répandu dans la société.

Cette mentalité ne disparaîtra pas tant que le gouvernement, le Parlement et les tribunaux n'auront pas parlé haut et fort. Ce projet de loi, s'il est adopté, contribuera à civiliser les relations entre les femmes et les hommes, pourvu que son adoption fasse l'objet d'une publicité maximale et continue, que les valeurs qu'il prône soient enseignées dans les écoles et qu'il soit suivi de mesures qui consacrent enfin l'égalité des femmes à tous les niveaux dans notre pays.

Ce ne sera pas facile, j'en conviens, mais il faut en venir là. Autrement, le problème demeurera entier. J'attire votre attention sur le fait que de nouveaux Canadiens nous arrivent des quatre coins du monde; beaucoup d'entre eux sont originaires de pays où la femme est considérée comme ne valant pas cher. Je me suis entretenue avec un certain nombre de néo-Canadiennes à qui j'ai demandé si, avant d'obtenir leur citoyenneté, on les avait informées que, dans notre pays, les femmes étaient les égales des hommes. Jusqu'à maintenant, on m'a toujours répondu que non, on ne leur en avait jamais parlé.

Il n'y a donc pas lieu de se surprendre qu'un résident d'Edmonton, originaire du Moyen-Orient, se soit débarrassé de sa femme en la faisant basculer du balcon du cinquième étage d'un immeuble. À Ottawa, des jeunes filles sont soumises à des mutilations rituelles, même si la loi l'interdit. Encore à Ottawa, une enseignante m'a dit qu'elle n'avait pas le droit de serrer la main à un jeune musulman fondamentaliste. Voilà ce qu'on m'a raconté. Ce sont des choses qu'on vous a sûrement dites à vous aussi.

Les néo-Canadiennes sont menacées, tout comme les Canadiennes de naissance. Une jeune bénévole nous a quitté après être tombée amoureuse d'un musulman fondamentaliste; elle avait pourtant vu comment les choses se passaient dans sa famille. Le premier geste qu'elle a posé a été de couper les ponts avec l'Institut, étant donné que nous croyons à l'égalité des femmes et à l'égalité de tous les individus.

Let us look then at the underlying laws of women as property. Women and men who live together and break up, for whatever reason, are in territory that is only partly mapped, and they can be sure they need legal help. Premier Harris has made sure that needy women will have difficulty getting Legal Aid in Ontario. The situation of a breakup is designed to cause problems, because, again, nobody knows about equality.

The historic situation in Quebec is best left to a Quebec lawyer, but I have the impression — and I would love to discuss this fully at some other time — that in Quebec, certainly at one stage, women were required to obtain, or their doctors were required to obtain, the permission of the husband before an operation could be performed on them. A friend of mine was having a baby there; her husband was a judge on circuit, and they did not know whether they could contact him. That led to a great deal of apprehension.

I would be interested to know how that came into the history of Quebec, because we do know that, in the rest of Canada, there is the basic English law, which, although it has, of course, been changed erratically by the other provinces, dealt with marriage as I have set out on page 6.

By the rules of the common law, husband and wife were regarded as one person, the legal existence of the wife during the marriage being regarded as incorporated and consolidated or merged into that of the husband. The wife was incapable, with some exceptions of no importance at the present time, of acquiring or enjoying any property, real or personal, independently of her husband. The result was that, in the old cases in England, you will see the desperate attempts that were made by fathers to manage to get to their daughter, who was married to some man, some money so that she could use without its being seized by her husband. The husband not only controlled and effectively owned whatever property the wife had; he also, in effect, owned his wife, and that is the origin of this idea of ownership. Under the law, he could beat her. If, in the process, she died, it was probably because she had been too difficult.

I have here a copy of a case from 1840, the *Cochrane* case, in which a woman escaped from her husband. She must have had her father's money because she toured around Europe. Her husband managed to retrieve her by sending an emissary who lied to her. Once she got back, she was seized, she was imprisoned, and the case came before the court in 1840 as to whether or not she could be imprisoned. The answer was, yes, she could, unless she escaped for some major reason, such as a threat to her life. She could be imprisoned by her husband. That is one of the shocking cases.

Parlons maintenant un peu des lois qui donnent à croire que la femme est la propriété de l'homme. Les femmes et les hommes qui vivent en couple et qui en viennent à rompre leur relation pour une raison ou pour une autre entrent sur un territoire qui n'est que partiellement cartographié. Chose certaine, ils auront besoin d'aide sur le plan juridique. Or, le premier ministre Harris a fait adopter des mesures qui rendent l'aide juridique difficilement accessible aux Ontariennes dans le besoin. Par définition, une telle rupture du couple plonge forcément la femme dans une situation difficile, car, je le répète, personne n'est conscient de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Je suis moins bien placée qu'un avocat du Québec pour traiter de l'historique de cette question dans cette province, mais j'ai l'impression qu'au Québec — et j'aimerais examiner de près ce volet de la question à une autre occasion —, du moins à une certaine époque, si une femme devait subir une opération, il fallait d'abord qu'elle-même ou son médecin obtienne la permission du mari. Une de mes amies allait avoir un bébé au Québec; son mari, un juge, se trouvant alors en tournée, on ne savait pas s'il serait possible de le joindre, ce qui a créé tout un émoi.

J'aimerais bien savoir comment on en est arrivé là au Québec, car nous savons que, dans le reste du Canada, même si les diverses provinces ont, en cours de route, modifié la loi chacune à sa façon, c'est le droit anglais fondamental qui régit le mariage, et il en traitait comme je le décris dans mon mémoire.

En vertu des règles de la common law, le mari et la femme étaient considérés comme une seule et même personne, l'existence juridique de la femme mariée étant considérée comme incorporée et unie ou fusionnée à celle du mari. À quelques exceptions près qui apparaissent aujourd'hui sans importance, la femme ne pouvait, sans l'assentiment de son mari, acquérir quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, ni en avoir la jouissance. C'est ainsi qu'en consultant les anciennes causes en Angleterre, vous verrez les tentatives désespérées que faisaient des pères pour parvenir à transférer de l'argent à leur fille mariée pour lui permettre de quitter son mari sans que celui-ci s'en saisisse. Le mari non seulement contrôlait les biens de sa femme et en était réellement propriétaire, mais, en fait, la personne même de sa femme lui appartenait. C'est d'ailleurs de là que provient cette idée de propriété. La loi permettait au mari de battre sa femme. Si elle mourait sous les coups, c'est probablement qu'elle s'était montrée trop difficile à vivre.

J'ai ici le texte d'un jugement rendu dans une affaire datant de 1840, l'affaire *Cochrane*, où était en cause une femme qui s'était enfuie pour échapper à l'emprise de son mari. Elle devait avoir obtenu de l'argent de son père, puisqu'elle était allée faire du tourisme en Europe. Son mari était parvenu à la retrouver en faisant appel à un emissaire qui allait se servir du mensonge comme stratégie. À son retour, l'épouse a été arrêtée et incarcérée, puis, en 1840, le tribunal a été appelé à statuer sur la question de savoir si on avait le droit de l'emprisonner. Le juge a établi que oui, on pouvait le faire, sauf si elle s'était enfuie pour une raison majeure, par exemple parce que sa vie était menacée. Son mari pouvait donc la faire emprisonner. Il s'agit là d'un bel exemple d'affaire odieuse.

Let us then go on. This ownership idea, which came with the common law to Canada, is probably the basis for the refusal of many women today to admit that their husband beats them; they are embarrassed. Why are they embarrassed? It is because they were taught that. They have inherited, almost through their genes, the idea that they are a belonging.

Perhaps it is also a reflection of the equally appalling view that a man shows his love for his wife by beating her. We have a lot of work to do.

It is probable that many stalkers, consciously or otherwise, believe that this is their right. The evidence given before this committee has frequently referred to the reluctance or refusal of police, until very recently, to intervene in domestic disputes, because, of course, a man's home was his castle and what he did in there to his wife and children did not matter.

This was demonstrated in the House of Commons a few years ago, when Margaret Mitchell, MP, raised the question of wife beating and it produced an outburst of hilarity from the male members of Parliament — men elected to look after the interests of the people of Canada. Fortunately, the cartoonists picked it up, and one produced a cartoon showing pigs in male suits in Parliament laughing outrageously.

I am delighted to have cartoonists.

How else have the laws historically handed over the control of women to their husbands or men in the role of husbands? In countless ways. When one looks at an old Criminal Code of Canada, such as the classic Martin's Criminal Code of 1962, one sees that section 135 defined rape as follows:

135. A male person commits rape when he has sexual intercourse with a female person who is not his wife,

(a) without her consent, or

(b) with her consent if the consent

(i) is extorted by threats or fear of bodily harm.

Men, literally, could not legally rape their wives; although that has now been changed, the change is relatively recent. A man could not be found guilty of raping his wife. She was his property. He could do what he wished with her.

There were loveless marriages that produced many children, and I have talked to the children of some of those marriages. We do not know how the children grew up and formed their own

Poursuivons sur le même sujet. L'enracinement de cette notion de propriété, qui, au Canada, nous vient de la common law, est probablement ce qui explique qu'encore aujourd'hui, nombreuses sont les femmes qui refusent d'avouer que leur mari les bat; elles ont honte. Pourquoi ont-elles honte? À cause de ce qu'on leur a enseigné. Elles ont hérité, presque dans leurs gènes, de la croyance qu'elles sont faites pour appartenir à quelqu'un.

Peut-être que cette attitude tient également à la croyance non moins épouvantable qu'en battant sa femme, un homme lui témoigne son amour. Il nous reste encore beaucoup de travail à accomplir.

Il est probable que nombre de harceleurs, consciemment ou non, croient qu'ils sont dans leur droit. Dans les témoignages qu'a entendus le comité, on a souvent mentionné que, jusque tout récemment, les policiers se montraient réticents à intervenir dans des querelles de ménage ou refusaient carrément de le faire, se disant, naturellement, que le foyer familial était le royaume du mari et que la façon dont il y traitait sa femme et ses enfants ne regardait que lui.

Il y a quelques années, nous avons eu droit à la Chambre des communes à une belle illustration de cette attitude lorsque la députée Margaret Mitchell y a soulevé la question des femmes battues. Son intervention avait déclenché une explosion de rires chez ses collègues masculins, eux qui avaient pourtant été élus pour protéger les intérêts de la population canadienne. Heureusement, les caricaturistes se sont emparés de l'affaire, et l'un d'eux a produit une caricature montrant des porcs vêtus de complets pour hommes, qui riaient scandaleusement en plein Parlement.

Je suis ravie qu'on ait des caricaturistes.

Y a-t-il d'autres façons dont nos lois ont historiquement contribué à assujettir les femmes au contrôle de leur mari, ou de quiconque jouait ce rôle? Oui, d'innombrables façons. On n'a qu'à consulter un ancien Code criminel canadien pour le constater. Par exemple, à l'article 135 du classique Code Martin de 1962, on définissait le viol en ces termes:

135. Une personne du sexe masculin commet un viol en ayant des rapports sexuels avec une personne du sexe féminin qui n'est pas son épouse,

a) sans le consentement de cette personne du sexe féminin, ou

b) avec le consentement de cette dernière, si le consentement

(i) est attaché par des menaces ou par la crainte de lésions corporelles [...]

À proprement parler, un homme n'était donc pas vulnérable en droit pour avoir violé son épouse. Certes, on a modifié cette règle depuis, mais ce changement n'a été apporté que relativement récemment. Un homme ne pouvait être trouvé coupable d'avoir violé sa femme. Elle lui appartenait, et il pouvait donc en faire ce qu'il voulait.

De nombreux enfants sont nés de mariages sans amour, et j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec certains d'entre eux. Nous ignorons quel genre de rapports ces enfants ont eus, en

relationships with the opposite sex. Sometimes, it was because they learned from their parents what not to do. In other cases, it was something that they thought was normal and their lives were destroyed.

Allow me to give you one final example to show the extent to which wives were property in Canada. A man, whose wife had sexual relations with another man, could sue the other man in the civil courts for damages, because the other man had damaged his property. I assume that law has disappeared, although I have not really done the research on that to find out when. My guess is that now it would not hold up in court and people would be tremendously amused by it, but the files still remain that document the extent of that ownership.

Those are examples of laws within the memory of most members of the Senate. They are the foundation for the continuing belief by many men that they have the right to control any woman with whom they have lived, inside or outside legal marriage. There is a recurring belief that the woman is their property, and they should take every step possible to retrieve their property, or to destroy it if they cannot get the woman property back.

Of course, women now — and this is a matter of great concern to the male members of the media — are picking up guns and proceeding to shoot the men rather than go through the quite possible stalking or whatever exists.

That is why Bill S-17 is so important in starting to change our society in order to protect women. That is also why Bill S-17, by calling attention to the problem, can serve as a major step — not a minor one, but a major step — to help achieve the equality in Canada that is guaranteed in the Charter of Rights and Freedoms and to move towards a safer, better country for all of us.

I should like to read out these final two paragraphs so that they are incorporated very clearly in the transcript and so that those who are here may hear them.

I hope that senators will do their best to interest the media — and I hope the media is here and I hope they pick this up — in Bill S-17 and the work that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is doing. I hope the committee will support the bill strongly.

I hope that you will be successful in bringing about the amendment to the Criminal Code. It will bring this important protection for women and children, and for men who may be in the same position of being stalked, into the laws of Canada. The Human Rights Institute of Canada is pleased to support it.

grandissant, avec les personnes de l'autre sexe. Dans certains cas, leurs parents leur ont enseigné ce qu'il ne fallait pas faire, mais dans d'autres, ces enfants ont été amenés à considérer cette attitude de domination comme normale, et leur vie en a été détruite.

Permettez-moi de vous donner un dernier exemple qui illustre à quel point les femmes étaient une marchandise au Canada. Un homme dont l'épouse avait eu des relations sexuelles avec un autre homme pouvait poursuivre ce dernier en dommages-intérêts au civil, car cet étranger avait porté atteinte à sa propriété. J'imagine que ce genre de loi n'a plus cours, bien que je n'aie pas vraiment fait de recherche sur le moment où l'on a aboli cette pratique. Je suppose, en tout cas, que, de nos jours, une telle requête serait jugée irrecevable par les tribunaux et que son auteur serait proprement la risée de tous, mais les archives nous montrent jusqu'où pouvait aller ce sentiment de possession.

Ce sont là des exemples de lois dont la plupart des sénateurs se souviennent sans doute. Elles constituent le fondement sur lequel repose encore aujourd'hui la croyance de bien des hommes qu'ils sont en droit d'exercer un contrôle sur la conduite de toute femme avec qui ils ont vécu, dans les liens du mariage ou autrement. Il demeure fréquent que des hommes considèrent que leur femme leur appartient en propre et qu'ils se doivent de prendre toutes les mesures voulues pour qu'elle demeure en leur possession, quitte à la détruire à défaut de pouvoir la retenir.

Naturellement, la femme d'aujourd'hui — et cela inquiète beaucoup les hommes journalistes — va parfois jusqu'à abattre l'homme qui la menace, plutôt que de se résigner à être victime de harcèlement criminel ou d'autres sévices.

Voilà pourquoi le projet de loi S-17 est si important, car il forcerait notre société à évoluer dans le sens d'une plus grande protection de la femme. C'est également pourquoi le projet de loi S-17, en attirant l'attention sur ce problème, peut constituer un moyen privilégié — qui n'a rien de banal — d'obtenir qu'au Canada, on en vienne à respecter vraiment le droit des femmes à l'égalité, droit qui leur est, en principe, déjà garanti par la Charte des droits et libertés, et de progresser dans l'établissement d'une société plus sûre et plus conviviale pour tous.

Je tiens à vous lire les deux derniers paragraphes de mon mémoire pour m'assurer qu'ils figureront fidèlement au compte rendu et que les personnes ici présentes seront bien au fait de leur contenu.

J'espère que les sénateurs feront de leur mieux pour susciter l'intérêt des médias — et j'espère qu'il y a ici des représentants des médias et qu'ils saisiront ce message — pour le projet de loi S-17 et pour le travail du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. J'espère que le comité appuiera vigoureusement ce projet de loi.

Et j'espère que vous réussirez à obtenir la modification du Code criminel qui garantira juridiquement cette protection importante aux femmes et aux enfants, ainsi qu'aux hommes qui peuvent être dans la même situation. L'Institut canadien des droits humains est heureux de pouvoir l'appuyer.

Senator Beaudoin: Dr. Ritchie, you have presented us with a most interesting memorandum. Your conclusion is that you are strongly in favour of Bill S-17.

Do I understand that you have nothing to add or amend in the bill?

Ms Ritchie: That is correct. I looked at whether it could cause problems for a person — a man most of the time — who is accused unjustifiably. The fact is that we are looking at the conviction stage; so all that has been dealt with. We are not dealing with a case in which a man, for the usual reasons, does it once and then can be called back to order. We are looking only at the sentencing after the person has already been found guilty. Therefore, no, I do not have any problem whatsoever with that.

Senator Beaudoin: You say you hope the committee will support the bill strongly. I assure you that I am strongly in favour of the bill, too.

I was a bit surprised by the history of the inequality between men and women. I knew it was bad, but I was unaware that it was to that extent.

Senator Fraser: You are a lawyer, and you did not know.

Senator Andreychuk: He is married, and he did not know.

Senator Beaudoin: Perhaps, Senator Fraser, the civil court is not that bad.

The Acting Deputy Chairman: Since 1964, things have been much better in Quebec.

Senator Beaudoin: Yes. This is a very good snapshot of the situation, and I agree that it is horrible.

I remember reading something apropos when I was at the Faculty of Law at the University of Montreal.

[Translation]

In the first paragraph, it was said that a man could get a judicial separation from his wife for adultery. The second paragraph said that a woman could get a judicial separation from her husband for adultery, if he was keeping his concubine in their common home.

[English]

I was horrified to see that. Senator Fraser, I have known that for nearly 50 years.

I have one question. I am a bit surprised by the discrepancy between the civil law and the common law. What is the situation in common law? In Quebec, we no longer think that way. Is it still like that in the common law?

Ms Ritchie: May I say, I do not believe there is one single position. It seems to me that, first of all, no one knows what the law is in the common law because we do not have a civil code. Also, it depends very much upon the area in which the people live.

Le sénateur Beaudoin: Madame Ritchie, vous nous avez présenté un exposé des plus intéressants. En conclusion, vous vous déclarez vivement en faveur du projet de loi S-17.

Est-ce à dire que vous ne proposez aucun ajout ni aucune modification au projet de loi?

Mme Ritchie: C'est juste. Je me suis demandé s'il créerait des difficultés à une personne — la plupart du temps un homme — qui serait injustement mise en accusation. En fait, il est question ici de cas où il y a eu déclaration de culpabilité. Or, on est rassuré à cet égard, car le projet de loi ne vise pas les cas où un homme, pour les raisons habituelles, en serait à une première infraction mineure et serait tout à fait apte à revenir dans le droit chemin. Ce sur quoi il porte, c'est sur les peines à imposer à ceux qui ont été déclarés coupables d'infraction grave. Je ne vois donc ici aucun problème.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites espérer que le comité appuiera vigoureusement le projet de loi. Je puis vous assurer que, pour ma part, je suis également fortement en faveur de ce projet de loi.

J'ai été un peu étonné de l'historique que vous avez fait des inégalités entre les hommes et les femmes. Je savais que le bilan avait été négatif, mais pas à ce point.

Le sénateur Fraser: Vous êtes avocat, et vous ne le saviez pas.

Le sénateur Andreychuk: Il est marié, et il ne le savait pas.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être, sénateur Fraser, que les tribunaux civils ne sont pas si mauvais.

Le vice-président suppléant: Depuis 1964, les choses se sont considérablement améliorées au Québec.

Le sénateur Beaudoin: Oui. Vous nous avez donné un excellent aperçu de la situation qui existait dans le passé, et je conviens que les choses étaient horribles.

Je me souviens d'avoir lu quelque chose à ce propos quand j'étais à la faculté de droit de l'Université de Montréal.

[Français]

Le premier paragraphe disait qu'un homme pouvait obtenir une séparation de corps de son épouse pour cause d'adultère. Le second paragraphe disait qu'une femme pouvait obtenir une séparation de corps, pour cause d'adultère, de son mari lorsque celui-ci entretenait sa concubine dans la maison commune.

[Traduction]

Ça m'a scandalisé. Sénateur Fraser, il s'agit là d'une chose que je sais depuis près de 50 ans.

J'aurais une question. La divergence entre le droit civil et la common law sur ce point m'étonne un peu. Comment traite-t-on de ces choses en common law? Au Québec, on ne pense plus de cette façon. En est-on encore là dans le common law?

Mme Ritchie: Je dois dire qu'il ne me semble pas qu'on soit à cet égard en présence d'une vision unique. D'abord, j'ai l'impression que, sous le régime de la common law, personne ne sait quelle est la loi, car nous n'avons pas de code civil. En outre, les attitudes varient considérablement selon les régions.

I suggest, if you have a strong stomach and do not have plans for dinner, that you read a book entitled *Life with Billy*. I read about 90 pages, or maybe 120 pages at most, and it just ruined the rest of my week. I had to take it back to the library. This is a true story from Nova Scotia of a woman and her life in marriage and how eventually she wound up shooting her husband. It turned out that the whole village was in support. Even the RCMP, who had been intimidated by this man, were in support.

It was not just the beatings, because beatings take place all across the country. They go on here in Ottawa. I have seen women with terrible black eyes. One can check with the hospitals. The thing that really ended my being able to read that book was the description of the way in which this man had destroyed a previous real marriage — this was a common law marriage — and had destroyed the children from that marriage. His son from that marriage was doing whatever he could, stealing anything he could. I read how the boy from the second marriage was not only in terror of his father, but the father would insist that the boy eat when the boy could not. There is a terrible description of the boy with porridge, eating, and the father saying, "Eat faster, eat faster"; the boy, of course, could not. The father took up the spoon and started to cram it into the boy's throat, and then he took up the bowl and smashed it into his face.

That is going on, and it is going on everywhere. Not everyone is as civilized as senators, because you do come from privileged backgrounds. If you did not, you somehow had the intelligence and the drive to achieve success. That is what I mean by a privileged background. Those who have never had that inspiration, who have never had the right teacher at the right time, and who have nothing at home and find no support whatsoever in the family — those are the ones who need to receive the message.

Senator Beaudoin: I agree with you. We have changed our laws to include section 28 of the Charter of Rights, the notwithstanding clause: Notwithstanding anything in this Charter, the laws apply equally to men and to women. In that sense, we are at the forefront in the world so far as the text is concerned, but you are right that the mentality has not followed. That is where I see a problem.

In that sense, Bill S-17 certainly goes in the right direction. Unfortunately, the mentality is not following as quickly as our laws. Do you agree with that?

Ms Ritchie: I am entirely in agreement. You expressed it very clearly. The important thing is that the start must be made. People look to their leaders. If you want to arrange it with the media, I will be prepared to denounce the media for not giving the Senate the kind of credit it deserves.

Senator Beaudoin: Oh, please do.

Si vous avez l'estomac solide, je vous suggère de lire, un bon jour que vous n'aurez rien à célébrer au repas du soir, un ouvrage intitulé *Life with Billy*. J'en ai lu 90 pages, ou au plus 120, et ça m'a gâché le reste de ma semaine. Il m'a même fallu retourner le livre à la bibliothèque. On y raconte l'histoire vécue d'une Néo-Écossaise, ce qu'il lui a fallu subir dans sa vie de mariage et comment elle en est venue à abattre son mari. Elle a fini par avoir l'appui de tout le village. Même la GRC, qui avait été intimidée par cet homme, était derrière elle.

Ce n'est pas seulement qu'il la battait, car des femmes battues, il y en a dans tout le pays. Il y en a ici même à Ottawa. J'ai vu des femmes avec les yeux terriblement pochés. On n'a qu'à vérifier ce qu'il en est auprès des hôpitaux. Ce qui m'a vraiment rendue incapable de poursuivre la lecture de ce livre, c'est la description de la façon dont cet homme avait brisé un vrai mariage antérieur — il s'agissait cette fois-ci d'une union libre — et détruit la vie des enfants issus de ce mariage. Son fils se débrouillait de son mieux, volant tout ce qu'il pouvait. J'ai lu que non seulement le garçon du second mariage était terrorisé par son père, mais que son père le forçait à manger même quand il n'en était pas capable. Le livre contient une insoutenable description de la façon dont le père avait pu forcer son garçon à manger du porridge, lui enjoignant constamment de manger de plus en plus vite, alors que le garçon, naturellement, en était devenu incapable. Le père s'était alors emparé de la cuillère et s'était mis à lui fourrer la nourriture dans la bouche afin de l'obliger à l'ingurgiter, pour enfin prendre le plat et le lui lancer à la figure.

Des choses comme ça, il s'en passe, et il s'en passe partout. Ce n'est pas tout le monde qui est aussi civilisé que les sénateurs, car vous venez de milieux privilégiés. Si ce n'est pas votre cas, vous avez au moins eu l'intelligence et la détermination de réussir. Voilà ce que j'entends par origines privilégiées. Ceux qui n'ont jamais eu ce genre d'inspiration, qui n'ont pas eu la chance d'avoir le bon enseignant au bon moment, qui manquent de tout à la maison et qui ne peuvent compter sur aucun appui dans leur famille — c'est à eux qu'il faut adresser ce message.

Le sénateur Beaudoin: J'en conviens. Nous avons modifié nos lois pour tenir compte de l'article 28 de la Charte de droits, la clause de dérogation, qui dit qu'indépendamment des autres dispositions de la Charte, les lois s'appliquent également aux personnes des deux sexes. En ce sens, nous sommes à l'avant-garde dans le monde pour ce qui est des textes de loi, mais vous avez raison de dire que les mentalités n'ont pas évolué au même titre. Voilà, selon moi, où réside le problème.

À cet égard, le projet de loi S-17 est certes un pas dans la bonne voie. Malheureusement, les mentalités n'évoluent pas aussi rapidement que nos lois. Êtes-vous de cet avis, vous aussi?

Mme Ritchie: Je suis entièrement d'accord avec vous là-dessus. Vous l'avez exprimé très clairement. L'important, c'est qu'on s'y mette. Les gens comptent sur leurs leaders pour changer les choses. Si vous êtes disposés à faire pression sur les médias, je suis prête, de mon côté, à reprocher aux médias de ne pas accorder au Sénat le crédit qu'il mérite.

Le sénateur Beaudoin: Faites-le, je vous prie.

The Acting Deputy Chairman: Do not get into that.

Senator Moore: Thank you for your presentation, Dr. Ritchie. On page 4 of your presentation, you say you are seeking a reference to the Supreme Court of Canada that would test the guarantee of women's equality in section 15.1 of the Charter of Rights and Freedoms, and you want the Supreme Court of Canada to decide whether women's equality includes the right to be appointed to the Senate of Canada. You say that until women have a decision of the Supreme Court of Canada, the guarantee of equality is meaningless.

You do not think, I guess, that equality is there now, regardless of the Charter? You still do not think that it is there?

Ms Ritchie: I know it is not there. Perhaps I can give you a precedent. When former prime minister Diefenbaker was in office, he passed the Canadian Bill of Rights through Parliament; but he had to do it twice. He rejected the first version prepared by the Department of Justice, who then prepared a second one. I know that, because I was in the department at that time, and I was the one who contributed the extra data from the Universal Declaration of Human Rights.

Women, officially, were guaranteed equality under the Diefenbaker Bill of Rights, and all of us, who were in Ottawa and working for the government, would say to one another, "Now we have equality." Then we would look at each other and say, "No, you don't have equality; why don't you complain?" Each of us would be looking at the others.

In 1972, two native women had the courage to challenge whether equality actually meant equality in the Diefenbaker Bill of Rights. They wanted equality, of course, with their native brothers, because they had been exiled from their reserves on the grounds of marriage. What happened when they reached the Supreme Court of Canada? The government was totally opposed to them, absolutely opposed. You can see that from the history of the Department of Indian Affairs at that time, which sent out, through the Indian agents, to all the reserves, a warning that if Jeannette Lovell won, it could mean the end of the rights under the treaties. Indian Affairs arranged for a meeting with the Indian chiefs from across Canada to take place in Ottawa. That meeting was postponed while the case was being heard in the Supreme Court of Canada. Because it was over a weekend, it was also arranged, I understand, for chiefs to be flown down to Montreal for a hockey game, and so on. Perhaps not surprisingly, that case on women's equality, was lost. It was lost by one judge, but it was lost. Women's equality, which looked so great on paper, was nowhere. In the process of making its decision, the Supreme Court of Canada destroyed the Diefenbaker Bill of Rights, so that it was now unusable for everybody.

Le vice-président suppléant: Ne vous engagez pas sur ce terrain.

Le sénateur Moore: Merci de votre exposé, madame Ritchie. Dans votre mémoire, vous dites que vous allez chercher à obtenir un renvoi à la Cour suprême du Canada pour vérifier la portée réelle du droit à l'égalité garanti aux femmes aux termes du paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés, et vous voudriez que la Cour suprême du Canada décide si ce droit à l'égalité des femmes comprend celui d'être nommés sénateurs. Vous mentionnez que tant que les femmes n'obtiendront pas un tel arrêt de la Cour suprême du Canada, la garantie d'égalité ne vaudra rien dire.

Si j'ai bien compris, vous ne croyez pas que ce droit à l'égalité est réel actuellement, malgré ce qu'en dit la Charte, n'est-ce pas? Vous demeurez convaincue que ce droit n'existe pas?

Mme Ritchie: Je sais qu'il n'existe pas. Peut-être puis-je vous en fournir une illustration. Du temps où Diefenbaker était premier ministre, il a fait adopter la Déclaration canadienne des droits par le Parlement, mais il lui a fallu s'y reprendre à deux fois. Le Parlement a d'abord rejeté la première version qu'avait préparée le ministère de la Justice, qui a dû en préparer une seconde. Je le sais, car j'étais au service du ministère à cette époque, et c'est moi qui ai fait ajouter dans le texte les éléments tirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Officiellement, la Déclaration de droits qu'avait fait adopter Diefenbaker garantissait l'égalité, et nous qui étions à Ottawa à l'emploi du gouvernement, nous nous disions toutes: «Nous avons maintenant l'égalité». Mais après y avoir regardé de plus près, nous nous sommes mises à nous dire les unes aux autres: «Non, toi, tu n'es pas traitée sur un pied d'égalité, alors pourquoi ne déposes-tu pas une plainte?» Chacune de nous observait ce qu'il en était chez ses collègues.

En 1972, deux femmes autochtones ont eu le courage de vérifier si l'égalité censée être garantie dans la Déclaration des droits qu'avait fait adopter Diefenbaker avait vraiment un sens. Elles tenaient évidemment à être traitées sur un pied d'égalité avec leurs frères autochtones, car on les avait exclues de leur réserve au moment de leur mariage. Comment les choses se sont-elles passées quand leur cause a été entendue en Cour suprême? Le gouvernement leur était tout à fait opposé, absolument. On peut le constater en consultant les archives du ministère des Affaires indiennes, qui fit alors parvenir à toutes les réserves, par l'intermédiaire des préposés aux affaires autochtones, un avis les informant que si Jeannette Lovell avait gain de cause, il pourrait en résulter l'abolition des droits issus des traités. Les Affaires indiennes avaient prévu la tenue, à Ottawa, d'une rencontre avec les chefs indiens de tout le pays, rencontre qui, par pure coïncidence, a eu lieu au moment même où la Cour suprême du Canada a entendu la cause. Étant donné que la rencontre englobait une fin de semaine, on avait également prévu, si je ne m'abuse, entre autres choses, d'amener les chefs autochtones en avion à Montréal pour leur permettre d'assister à une partie de hockey. Il n'y a peut-être pas lieu de s'en étonner, mais cette cause sur l'égalité des femmes a été perdue. Elle ne l'a été que par une seule voix de majorité, mais elle ne l'a pas moins été. L'égalité des femmes, qui paraissait si merveilleuse sur papier, ne voulait

The only way we will know whether equality means anything is by testing it in the Supreme Court of Canada. For that to happen we have to have a test case that is not one at the bottom in importance, such as whether or not a woman who is working at Woolworth's is receiving the same pay as a man. What we need is a test case that will be clear and will set the qualifications. What better one could there be than the Senate, where the qualifications are age — 30 to 75, and there are more women than men in that group; citizenship — the same group; appropriate residence — that they live in, or are prepared to move to, a place where there is a vacancy; and, finally, ownership of real property worth \$4,000 over and above their debts at the time they are appointed. That is it, nothing else. Those qualifications can now serve as the model, as the test.

Senator Moore: Is this not the case now for all Canadians?

Ms Ritchie: It is open to discrimination. We are talking about the future. We are not talking about the present Prime Minister, who has outdone himself in the appointment of women to the Senate — but it affects the future. Does that guarantee of equality mean that women must be appointed to the Senate equally?

Senator Moore: Do you mean equality of opportunity or do you mean equal numbers in the Senate?

Ms Ritchie: I think it is equality of opportunity. I have talked to various senators about this; I had considerable discussions with two of them and I am quite pleased with their support. Senator Kirby is one to whom I spoke; he is very much interested because he was one of the drafters.

Senator Moore: Dr. Ritchie, to connect that to what we are doing here today with Bill S-17, if you do your reference case and are successful, will that have the effect of lessening the attitude you are struggling with here. Will it achieve a reduction in stalking?

Ms Ritchie: That is a good question.

Senator Moore: We have two things going on here. You are trying to get to, I guess, equal respect, really.

Ms Ritchie: Equal respect.

Senator Moore: Of body, person and property.

Ms Ritchie: Yes, equal respect.

donc rien dire. En rendant sa décision, la Cour suprême du Canada a torpillé la Déclaration des droits qu'avait fait adopter Diefenbaker, de sorte que, depuis, plus personne ne peut l'invoquer.

La seule façon de savoir si cette égalité veut vraiment dire quelque chose sera de le vérifier auprès de la Cour suprême du Canada. Pour ce faire, il devra s'agir d'une cause-type qui ne soit pas banale. Il ne servirait à rien d'aller demander à la Cour d'établir si les femmes qui sont à l'emploi de Woolworth doivent recevoir la même rémunération que leurs collègues mâles. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une cause-type qui soit claire et qui établisse une norme en matière de conditions d'admissibilité. Pourrait-on trouver mieux qu'une cause portant sur l'accessibilité au Sénat, où les conditions d'admissibilité sont: l'âge — entre 30 à 75 ans, une tranche d'âge qui compte plus de femmes que d'hommes; la citoyenneté — il s'agit du même groupe; un lieu de résidence approprié — où vit ou est prêt à s'installer le candidat, une région où il y a un poste vacant; et enfin, la possession d'un immeuble dont la valeur est d'au moins 4 000 \$ supérieure aux dettes du candidat au moment de sa nomination. C'est tout, rien d'autre. Ces conditions d'admissibilité peuvent maintenant servir de modèle, de critère pour notre vérification.

Le sénateur Moore: N'est-ce pas actuellement le cas pour tous les Canadiens?

Mme Ritchie: Il y a possibilité de discrimination. Il faut penser à l'avenir. Nous ne voulons pas parler de ce qu'a fait l'actuel premier ministre, qui n'est pas en reste en ce qui touche la nomination de femmes au Sénat — il s'agit donc du futur. Cette garantie d'égalité signifie-t-elle que les femmes doivent être nommées au Sénat sur un pied d'égalité?

Le sénateur Moore: Voulez-vous parler d'égalité des chances ou plutôt d'égalité en nombre de nominations au Sénat?

Mme Ritchie: Je crois qu'il s'agit d'égalité des chances. J'ai parlé de cette question à un certain nombre de sénateurs; j'en ai discuté longuement avec deux d'entre eux et je suis très heureuse d'avoir leur appui. Le sénateur Kirby est l'un de ceux à qui j'en ai parlé; il s'est montré fort intéressé, car il est l'un des rédacteurs du projet de loi.

Le sénateur Moore: Madame Ritchie, pour faire le lien avec ce que nous faisons ici aujourd'hui concernant le projet de loi S-17, si vous obtenez votre renvoi et avez gain de cause, vos arguments concernant l'attitude que vous dénoncez ici s'en trouveront-ils affaiblis? Cette victoire contribuerait-elle à atténuer le problème du harcèlement criminel?

Mme Ritchie: C'est une bonne question.

Le sénateur Moore: Nous parlons ici de deux choses à la fois. En réalité, ce que vous visez, je crois, c'est l'égalité sur le plan du respect.

Mme Ritchie: Oui, qu'on nous respecte au même titre que les hommes.

Le sénateur Moore: Qu'on respecte votre corps, votre personne et vos biens.

Mme Ritchie: Oui, l'égalité sur le plan du respect.

Senator Moore: Do you think that, if you got the decision you were looking for in a reference case to the Supreme Court of Canada, that would change the mindset of people who are engaged in stalking activities?

Ms Ritchie: We see examples all the time of the mindset we are talking about. Last year, a man had a heart attack on Carling Avenue. I think it was on Carling; it was just outside a woman doctor's clinic. She went out with her stethoscope to aid him. When the firemen came up, they began to cross-examine her. When she explained that she was a doctor, they asked for proof. They created such harassment that she, a doctor, was moved away. I do not think that helped the health of that man.

The point is that the message has to be given at the top to those men who believe that their manhood somehow depends upon violence against others. I do think there is now a tendency for change, and we certainly have an opportunity here for change, in the message that the Senate can give by saying, "We recognize women at the top." I look around here and I see women and men sitting together, collegially, discussing problems. That message will be important to men working in, for example, auto body shops. I believe the message will get through. That example will be copied all the way down. Men will look at the Senate and say, "Look. Those men are perfectly secure. They are not shaken up by it at all."

Incidentally, it amuses me enormously that men who believe that manhood involves violence can join or support a hockey team called the Mighty Ducks. I do not understand that.

In any event, the start has been made here and the media should be your co-partners in this.

Does that answer your question sufficiently? I think it will make an enormous difference.

Senator Moore: Thank you, yes.

Senator Grafstein: Dr. Ritchie, I welcome you. I know of your institute, but I am not as familiar with it as perhaps I should be. You have indicated general support for this bill, but you have not suggested any specific clause-by-clause recommendations for changing, expanding, or reducing the bill.

I take it that yours is a general approach; that you have read the bill and are in general agreement, but you have not gone through the bill clause by clause to analyze the details. Do you have any specific recommendations either to keep the bill as it is or to strengthen or reduce it?

Ms Ritchie: I would support the bill as it stands. I have read it over. I was here when Senator Oliver and Senator Buchanan made their presentations and I heard the questions that followed. I have

Le sénateur Moore: Croyez-vous que le fait d'obtenir l'arrêt que vous souhaitez à l'issue du renvoi de votre cause à la Cour suprême du Canada changerait la mentalité des gens qui se livrent à des actes de harcèlement criminel?

Mme Ritchie: Nous sommes constamment témoins de manifestations de la mentalité dont nous voulons parler. L'an dernier, un homme a fait une crise cardiaque sur l'avenue Carling. Sauf erreur, c'était bel et bien sur la rue Carling; l'incident est survenu juste à l'extérieur de la clinique d'une docteure. Elle est sortie avec son stéthoscope pour venir en aide à la victime. Quand les pompiers se sont amenés sur les lieux, ils ont commencé à la contre-interroger. Quand elle leur a expliqué qu'elle était docteure, ils lui ont demandé de leur en fournir la preuve. Ils l'ont tellement harcelée qu'elle, une docteure, a quitté les lieux. Je ne crois pas qu'on ait agi là de façon à aider cet homme à recouvrer la santé.

En fait, le message qu'il faut adresser à ces hommes qui croient que leur virilité repose d'une manière ou d'une autre sur la violence envers autrui doit venir d'en haut. Certes, il me semble que nous constatons actuellement une évolution pour le mieux, et il m'apparaît évident que nous avons ici une bonne occasion de faire avancer les choses en ce sens, en amenant le Sénat à émettre un message du genre «Nous reconnaissons les femmes au sommet». Ce que je vois ici, ce sont des femmes et des hommes qui s'assoient ensemble, collégialement, pour discuter de problèmes. Un tel message sera important pour des hommes qui travaillent, par exemple, dans des ateliers de carrosserie. Je crois que le message sera entendu. Cet exemple sera repris dans toutes les couches de la société. Les hommes observeront le Sénat et diront: «Vous voyez, ces hommes se sentent parfaitement en sécurité. Ils ne sont pas ébranlés du fait que les femmes obtiennent justice».

Soit dit en passant, ça m'amuse énormément de voir que des hommes qui croient que la violence est signe de virilité puissent se joindre à une équipe de hockey comme les Mighty Ducks ou l'appuyer. Je m'y perds.

Quoi qu'il en soit, le coup d'envoi a été donné ici, et les médias devraient être vos partenaires dans cette cause.

Ma réponse vous satisfait-elle? Je crois qu'une telle action aurait une énorme influence.

Le sénateur Moore: Oui, je vous en remercie.

Le sénateur Grafstein: Madame Ritchie, bienvenue à notre comité. Je connais votre institut, mais peut-être pas autant que je ne le devrais. Vous avez exprimé votre appui général à ce projet de loi, mais vous n'avez formulé aucune recommandation précise visant à modifier, étoffer ou adoucir l'un ou l'autre de ses articles.

Si je comprends bien, vous adoptez une approche globale; vous avez lu le projet de loi et vous y souscrivez en général, mais vous n'en avez pas analysé les détails article par article. Auriez-vous des recommandations à nous soumettre, que ce soit pour garder le projet de loi tel quel ou pour le renforcer ou l'adoucir?

Mme Ritchie: J'appuie le projet de loi tel quel. Je l'ai lu d'un bout à l'autre. J'étais ici quand les sénateurs Oliver et Buchanan ont fait leurs exposés, et j'ai ensuite assisté à la période de

also read the transcripts of the hearings. I have great confidence in the members of the Senate.

Senator Grafstein: Yesterday, we heard from one witness that the bill should be amended dealing with the ability to maintain the privacy of the victim, when the matter goes to trial, so that the offence is not replayed endlessly with the victim. There was that recommendation yesterday, and we have had other comments about it.

Let me deal with the substance of your brief and your comments. I wish to start with the support of your organization, which is founded on the Universal Declaration of Human Rights, a document that, obviously, we all accept. Am I correct that you are premising support for this legislation on the Universal Declaration of Human Rights starting with Article 3?

Further on, Article 5 reads:

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

I assume that the degrading treatment element of that article is one reason for your position that the Universal Declaration should be incorporated into our domestic legislation.

Ms Ritchie: I agree that that is certainly one element that is directly relevant. I appreciate the fact that you are referring to articles such as that.

Senator Grafstein: Article 12 says:

No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

I take it that "his privacy" means "his or her privacy" and "his honour and reputation" means "his or her honour and reputation." They were not as gender sensitive then. In effect, that article is dealing with the dignity and privacy of the individual. There may be other clauses, but I assume that those are the two major premises upon which you are asking us to support this legislation, and to incorporate these elements into the domestic legislation; is that correct?

Ms Ritchie: I did not go through the articles of the Universal Declaration on this because I was conscious of the limits of what I wanted to say. It was a matter of space and time; but I am delighted, and regard it as an indication of the role of the Senate, that you bring these other articles forward. It is important that the Universal Declaration, which has also been recognized in the Charter, should be reinforced in this legislation. The point that you are making is an extremely important one, senator.

Senator Grafstein: You referred to Martin's Criminal Code, 1962, section 135. If my memory serves me correctly, that section was amended in the early 1980s; that piece of discriminatory

questions. J'ai également lu le compte rendu des audiences. J'ai grandement confiance dans les membres du Sénat.

Le sénateur Grafstein: Hier, un de nos témoins s'est dit d'avis que le projet de loi devrait être modifié afin de préserver la vie privée de la victime quand l'affaire est entendue par un tribunal, de manière à ce qu'on ne force pas la victime à revivre à répétition l'incident. On nous a fait cette recommandation hier, et nous avons entendu d'autres commentaires à ce sujet.

Permettez-moi de vous interroger sur le fond de votre mémoire et sur les observations que vous avez formulées. J'aimerais d'abord parler de l'appui de votre organisme, qui repose sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, un document auquel, bien sûr, nous souscrivons tous. Ai-je raison de dire que votre appui à ce projet de loi est inspiré de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en particulier de son article 3?

Plus loin l'article 5 dit:

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Je présume que l'une des raisons pour lesquelles vous préconisez que la Déclaration universelle soit incorporée dans notre législation nationale, c'est que, dans cet article, il est fait référence à ces traitements dégradants...

Mme Ritchie: Je conviens qu'il s'agit là sans contredit d'un élément tout à fait pertinent. Je vous suis reconnaissante de nous renvoyer à des articles comme celui-là.

Le sénateur Grafstein: L'article 12 dit:

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Je suppose que, dans la version anglaise, «his privacy» signifie «his or her privacy» et que «his honour and reputation» veut dire «his or her honour and reputation». À l'époque où la Déclaration universelle a été adoptée, on n'était pas aussi sensible qu'aujourd'hui aux questions de genre. En fait, cet article porte sur la dignité et le respect de la vie privée des individus, hommes ou femmes. Il y a peut-être d'autres articles qui sont pertinents, mais je me dis que c'est principalement sur la base de ces deux articles que vous nous demandez d'appuyer ce projet de loi et d'inclure ces éléments dans notre législation nationale; est-ce le cas?

Mme Ritchie: Je n'ai pas examiné tous les articles de la Déclaration universelle se rapportant à cette question, car j'étais consciente des limites de ce que je voulais dire. J'avais des contraintes d'espace et de temps, mais je suis ravie que vous nous reportiez à ces autres articles, et je le vois comme une illustration du rôle que peut jouer le Sénat. Il est important que les principes contenus dans la Déclaration universelle, qui ont également été repris dans la Charte, soient renforcés dans ce projet de loi. Le point que vous soulevez est extrêmement important, sénateur.

Le sénateur Grafstein: Vous avez fait référence à l'article 135 du Code criminel Martin, qui date de 1962. Si je me souviens bien, cet article a été modifié au début des années 80; cet élément

criminal justice, if you will, has been vacated. In effect, we have modernized ourselves somewhat, but I still take your point that we have a long way to go.

Ms Ritchie: I was really looking at the history that we have come from, rather than looking at what has been happening in recent years.

Senator Grafstein: Could we turn to page 4 of your brief, please, because to my mind this is the heart of what you are saying on this bill. The heading on page 3 is "The Education of a Stalker." You say:

How are stalkers and killers of women created? Not all of them are seeking to give themselves a temporary immortality in the media by targeting a famous person. How are stalkers and killers of women actually created by our society?

The Human Rights Institute of Canada believes that the long history of women's inequality is directly responsible for most of the stalkers.

Recently, this committee examined the subject of the homeless in Toronto. We found that at least 67 per cent of them were people with a history of emotional instability. Following this logic, I now turn to your section 6, where you say that Premier Harris has ensured that needy women will have difficulty receiving Legal Aid in Ontario.

I am not making a low political argument here; rather, I am trying to make a high political argument. The political argument has been made in Toronto that as a result of downloading from the federal, provincial and municipal governments, many people with instability who would normally be attached to an institution or an outreach organization that would help them, have been cut loose. As a result, this has been a problem, with emotional instability lying at the heart of the situation.

As regards stalkers, which is the subject matter of this bill, apart from a very few cases of female stalkers, the overwhelming majority of stalkers are men, and to a substantial measure they are men who have problems of emotional instability. I am not sure that the term "education of a stalker" is broad enough; perhaps it should be "education and treatment of a stalker."

Would you accept that as a sociologist, or a social analyst? We are here as senators to deal with clear and present dangers. In other words, we are here to pass laws. We have been told, and I do not dispute it, that stalkers are a clear and present danger to society. We must then legislate to remove that clear and present danger. Of course, we must be substantially satisfied that there is that clear and present danger, and I think most senators are convinced of that.

pour ainsi dire discriminatoire de notre droit pénal a été supprimé. En réalité, nous nous sommes quelque peu modernisés, mais je n'en crois pas moins, comme vous, qu'il nous reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

Mme Ritchie: Je me suis vraiment attachée à montrer d'où nous venons, plutôt qu'à décrire l'évolution des dernières années.

Le sénateur Grafstein: Allons à la deuxième page de votre mémoire, si vous le voulez bien, car, à mon sens, c'est là que se trouve votre argument central à l'appui de ce projet de loi. Vous intitulez cette section «L'éducation d'un harceleur». Vous y dites:

Comment les harceleurs et les assassins de femmes sont-ils élevés? Tous ne sont pas en quête d'une immortalité médiatique temporaire en visant une personne connue. Comment notre société produit-elle des harceleurs et des assassins de femmes?

L'Institut canadien des droits humains considère que c'est au long passé d'inégalité des femmes qu'il faut imputer directement la présence de la plupart des harceleurs.

Récemment, notre comité s'est penché sur la question des sans-abri à Toronto. Nous avons constaté qu'au moins 67 p. 100 d'entre eux avaient des antécédents d'instabilité émotive. Dans le même ordre d'idée, allons maintenant à la section suivante, où vous dites que le premier ministre Harris s'est arrangé pour que les femmes dans le besoin aient de la difficulté à obtenir de l'aide juridique en Ontario.

Je n'avance pas ici un argument de basse politique; je cherche plutôt à faire valoir un argument de haute politique. Dans les milieux politiques à Toronto, on a soutenu que, du fait que les gouvernements fédéral, provincial et municipaux se sont tour à tour délestés de leurs responsabilités, de nombreuses personnes souffrant d'instabilité émotive, qui auraient normalement dû être gardées dans un établissement de santé ou être prises en charge par un organisme communautaire, ont été abandonnées à elles-mêmes. Il en est résulté une situation problématique au cœur de laquelle on trouve l'instabilité émotive.

En ce qui touche les harceleurs, ceux que visent ce projet de loi, il s'agit là la plupart du temps d'hommes — il y a très peu de harceleuses —, dont un bon nombre ont des troubles d'instabilité émotive. Je ne suis donc pas sûr que l'expression «éducation d'un harceleur» soit d'une portée suffisamment large. Peut-être devrait-on plutôt parler d'«éducation et traitement d'un harceleur».

Seriez-vous de cet avis si vous étiez sociologue ou analyste des problèmes sociaux? Nous, comme sénateurs, sommes ici pour traiter de dangers manifestes et immédiats. En d'autres termes, nous sommes ici pour adopter des lois. On nous a dit, et je ne le conteste pas, que les harceleurs présentent un danger manifeste et immédiat pour la société. Nous nous devons donc d'adopter des lois pour enrayer ce danger manifeste et immédiat. Encore nous faut-il, bien sûr, être raisonnablement certains qu'il existe un tel danger manifeste et immédiat, et je crois que la plupart des sénateurs en sont convaincus.

The question then is: What is the nature of that clear and present danger? Is there criminal intent? If so, we could incarcerate many people without really dealing with the root cause of stalking.

Can you assist us in that regard? Have you addressed that question in relation to this bill? It also goes to the question of equality.

Ms Ritchie: I think it is a matter of common knowledge that exactly what you have outlined has happened. It has happened in many provinces across Canada — all of them, I suspect. I would be very happy to include the amendment that you have proposed. Obviously, the treatment is what has to be dealt with. I am happy to support what you have said.

Senator Grafstein: Finally, there is another aspect of stalking that I should like to address, and I do not have evidence really to support the contention. However, I have seen well publicized cases of females stalking male celebrities. You are dealing with this as a gender equality issue. Assuming those cases are in the minority, how does one account for that in the gender rationale that you are presenting?

Ms Ritchie: I try not to approach things from a gender basis, because, as I have said, equality means equality for all. I do know that there are men who have been stalked. I can only surmise the reasons for that. Women follow what is happening in society. There is more violence perpetrated by women now, and by girls in school, than there ever was before. The Reena Virk case would have been absolutely unheard of before.

When men, as the leaders, establish the pattern, most of society, including women, will follow it. That is the case in other countries as well. When I was in Morocco, I saw an old woman sitting in front of the mosque denying women tourists the right to enter. Yet, her rights were also taken away.

That is why I regard education as essential. The message will be given to both women and men that equality means equality, and not only between the sexes. They will learn that equality is a human right that applies to everyone. The message from this bill, and the message from this Senate committee, will be like a stone thrown into a pool. The circles will expand in ways that will make you proud.

Senator Fraser: Dr. Ritchie, I should like to draw on your long experience in drafting legislation and then seeing what happens when it gets into the real world.

A number of witnesses have given me, and I think some other senators, the impression that they are so anxious to have a message sent to stalkers and to the judicial system in general that the fact that this bill sends a message is its principal virtue. They will take whatever message they can get, and be glad of it. We all

Par conséquent, la question qu'il nous faut nous poser est la suivante: Quelle est la nature de ce danger manifeste et immédiat et y a-t-il intention criminelle? Dans l'affirmative, nous pourrions être amenés à écrouer bien des gens sans vraiment nous attaquer aux causes profondes du phénomène du harcèlement criminel.

Pouvez-vous nous aider à cet égard? Vous êtes-vous penchée sur cet aspect en relation avec le présent projet de loi? Cet aspect a aussi un lien avec la question de l'égalité.

Mme Ritchie: Je crois qu'il est de notoriété publique que ce que vous avez décrit s'est produit, et ce, dans de nombreuses provinces canadiennes — dans toutes, j'imagine. Je souhaiterais vivement qu'on apporte la modification que vous proposez. C'est de toute évidence de traitement qu'il s'agit ici. Je souscris sans hésiter à vos propos.

Le sénateur Grafstein: Enfin, il y a un autre aspect du harcèlement que j'aimerais aborder, et il ne me vient pas d'exemple précis pour illustrer ce que je veux avancer. Cependant, je songe au fait que les médias ont fait grand écho de cas où des femmes avaient harcelé des célébrités masculines. Or, vous présentez le problème comme une question d'égalité entre les sexes. Tout en supposant que ces cas sont marginaux, comment les concilier avec l'approche que vous utilisez, qui est axée sur l'égalité des sexes?

Mme Ritchie: J'essaie de ne pas aborder ces choses sous l'angle de l'égalité entre les sexes, car, comme je l'ai déjà mentionné, le principe de l'égalité doit s'appliquer à tous. Je suis consciente qu'il y a aussi des hommes qui sont victimes de harcèlement. Je ne puis que présumer des causes de ce phénomène. Les femmes copient ce qui se passe dans la société. Plus que jamais auparavant, des crimes de violence sont aujourd'hui perpétrés par des femmes, parfois même par des écolières. Une affaire comme celle de Reena Virk aurait difficilement été imaginable jadis.

Quand les hommes, les leaders, établissent le modèle, presque toute la société, y compris les femmes, suit. Il en va d'ailleurs de même dans les autres pays. Quand j'étais au Maroc, j'ai vu une vieille femme qui, assise à l'entrée d'une mosquée, faisait savoir aux femmes touristes qu'il ne leur était pas permis d'y entrer. Pourtant, elle était elle-même privée de ce droit.

Voilà pourquoi je considère l'éducation comme essentielle. Tant les hommes que les femmes devront savoir que le principe de l'égalité des personnes vaut dans tous les cas, et non uniquement entre les sexes. Les gens apprendront que l'égalité est un droit qui s'applique à tous. Le message que véhiculera ce projet de loi, tout comme le message qu'enverra votre comité sénatorial, sera comme une pierre lancée dans l'étang. Les cercles s'étendront d'une façon dont vous tirerez fierté.

Le sénateur Fraser: Madame Ritchie, j'aimerais, en misant sur votre longue expérience de la rédaction des projets de loi, que vous nous disiez ce qui, selon vous, se produira dans la vraie vie.

Un certain nombre de témoins nous ont semblé — à moi et, je crois, à certains autres collègues sénateurs — si impatients qu'un message soit transmis aux harceleurs et au milieu judiciaire en général qu'ils voyaient dans le fait que ce projet de loi soit porteur d'un message sa principale vertu. Ils semblaient prêts à se

share the ultimate goal of sending a message, but I wonder whether this bill, as it is now drafted, is the most effective message to send.

Some witnesses have suggested to us, for example, that since judges now rarely impose the maximum sentence under the existing law, increasing the maximum sentence may or may not have any practical effect. They have suggested that it might be more practical to have mandatory minimums for repeat offenders, and for stalkers who break a peace bond or a restraining order.

I got the impression from a group yesterday that they thought it would be at least as important, and maybe more important, to include in the Criminal Code, just before this section, a preamble explaining to those in the judicial system why this matters and what they should be looking for.

In your experience, what is the most effective way of sending a message through legislation? Is it by increasing maximum sentences? Is it by imposing a mandatory minimum sentence? Can it be done in the form of a preamble, or is there some other way of sending the message?

Ms Ritchie: I do not think there is a single best way. It depends very much on the issue. In complicated matters, with complex wording, there is greater opportunity for derailment.

I am less worried about judges, however, because I believe that they will do what they will do in any event, regardless of what is included in the legislation. If they believe that there is something wrong, they will arrange things in some way. The problem has been that they have followed the views of society — views that go back to the police telling couples to settle their differences themselves or, alternatively, taking the husband out of the place with the wife then intervening on his behalf, saying that if he is in jail the family will starve.

That is why the message should be very clear and simple that women and men are equal, that women are no longer the property of men — or vice versa, of course.

Senator Fraser: So you think that the present approach of just raising the maximum would be the clearest message to send?

Ms Ritchie: I think so, because the judges still do not have to impose the maximum sentence. It is up to the discretion of the judge. Some judges will certainly be at the low end of the scale. We must keep in mind that there are even judges who believe that it is quite all right for men to do whatever they like to women. Remember the judge who said that rules, like women, are meant to be violated.

contenter de n'importe quel message. Nous nous entendons tous sur l'importance d'envoyer un message, mais je me demande si ce projet de loi, dans son libellé actuel, représente le message plus efficace que nous puissions transmettre.

Certains témoins nous ont dit croire, par exemple, qu'étant donné qu'actuellement, les juges imposent rarement la peine maximale prévue par la loi, le fait de hausser cette peine maximale risque, en pratique, de ne pas avoir grand effet. Ils ont exprimé l'avis qu'il serait peut-être préférable d'imposer une peine minimale obligatoire aux récidivistes, ainsi qu'aux harceleurs qui ne respectent pas un engagement de ne pas troubler l'ordre public ou une ordonnance d'interdiction de communiquer.

Par ailleurs, en écoutant un groupe de témoins hier, ils m'ont donné l'impression qu'ils trouvaient au moins aussi, voire plus important, d'inclure dans le Code criminel, juste avant l'article en question, un préambule qui expliquerait aux divers intervenants de notre système de justice pourquoi le contenu de cet article revêt de l'importance et quels résultats on peut espérer tirer de son application.

D'après votre expérience, quelle est la façon la plus efficace d'envoyer un message par voie législative? Est-ce en haussant les peines maximales? Est-ce en imposant une peine minimale obligatoire? Peut-on atteindre le même but en insérant un préambule dans la loi, ou y aurait-il d'autres façons de communiquer un tel message?

Mme Ritchie: Je ne crois pas qu'il y ait une façon qui l'emporte nécessairement sur les autres. Cela dépend beaucoup de la nature du problème qu'on veut résoudre. Dans les questions compliquées, un libellé complexe accroîtra le risque de dérapage.

La question des juges me préoccupe toutefois moins, car je crois qu'ils continueront de toute façon d'agir comme ils le font, sans se soucier du contenu de la loi. S'ils croient que tout ne tourne pas rond, ils trouveront bien un moyen d'arranger les choses. Le problème, c'est qu'ils s'inspirent des perceptions prédominantes dans la société en général — perceptions qui remontent à l'époque où les policiers disaient aux conjoints de régler leurs querelles entre eux, ou bien sortaient le mari des lieux, l'épouse prenant alors la part de son époux, convaincue que la famille mourrait de faim s'il était incarcéré.

C'est pourquoi le message devrait rappeler clairement et simplement que les femmes et les hommes sont égaux, que les femmes ne sont plus la propriété des hommes — ou vice versa, bien sûr.

Le sénateur Fraser: Vous estimez donc que l'option proposée, qui consiste à s'en tenir à hausser la peine maximale, constituerait le message le plus clair à envoyer?

Mme Ritchie: Je le crois, étant donné que les juges ne sont de toute façon pas tenus d'imposer la peine maximale. Cet aspect est laissé à leur discrétion. Certains juges continueront sans doute d'opter pour la plus grande clémence. Il nous faut garder à l'esprit qu'il y a même des juges qui croient qu'il est tout à fait normal que les hommes traitent les femmes comme ils le veulent bien. Souvenez-vous du juge qui a dit que les règles, comme les femmes, sont faites pour être violées.

In summary, I believe that judges will do what they want, but they do need to receive a clear message. With regard to a preamble, I am not sure that drafters currently use preambles, but they should.

I really would like to see a message sent out from the Senate that you are concerned about these problems. Entirely apart from or in addition to whatever the government does in other ways, it seems to me that the Senate should establish its concern for people.

Senator Andreychuk: Senator Grafstein said that the downloading from the federal government to the provincial government of Premier Harris has caused problems with lack of resources and support for victims. He also made the point that many stalkers are emotionally unstable.

We made a shift in the 1970s in Canada. Until then, we had been institutionalizing all our mentally ill and physically handicapped people. Then we began reintroducing them into the community, but we did not institute sufficient support services to help those people cope in the community.

I was in charge of an institution that released 3,000 people into the community. We assumed that their families would look after them and that, if they needed support services, they could call social services. So there has been the double jeopardy of lack of support services in the community and downloading.

I believe that the best message is to the attorneys general of the provinces who administer the law. I used the example yesterday of police not taking assault seriously in marital situations. When the attorneys general got together in their joint meetings and said that this was a serious issue, and then sent out directives to all the prosecutors and the police, there was a real change in the attitude. It was the best education.

In this case, would it be better to pass a bill like Bill S-17 or would it be of more value to grab the attention of the attorneys general of the provinces again — or the solicitors general or whatever they call themselves — and stress to them that this should be taken seriously and that a directive should go out as such?

Ms Ritchie: I would urge that the bill be passed first, because the law will be much more difficult to change than the mind of an attorney general who goes home, has a fight with his wife, comes back and then decides that he does not support this. To my mind, the bill is essential. Correspondingly, I am very much interested, Senator Andreychuk, in what you said about the release of people without there being supportive services. I was concerned from the beginning with that.

Bref, je crois que les juges feront ce qu'ils veulent, mais on doit leur transmettre un message clair. Pour ce qui est d'un préambule, je ne suis pas sûre que ceux qui rédigent les lois y recourent fréquemment, mais ils le devraient.

Je souhaite vraiment que le Sénat envoie un message montrant qu'il est préoccupé par ces problèmes. Indépendamment et en plus des mesures que le gouvernement prend de son côté, il me semble que le Sénat devrait prouver qu'il se préoccupe du sort des gens.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Grafstein a affirmé qu'en refilant ses problèmes financiers au gouvernement provincial du premier ministre Harris, le fédéral avait privé ce gouvernement de ressources sur lesquelles il comptait pour venir en aide aux victimes. Il a également fait remarquer que de nombreux harceleurs sont instables sur le plan émotif.

Dans les années 70, nous avons effectué un virage au Canada. Jusqu'alors, nous placions en établissement tous nos malades mentaux et nos handicapés physiques. Puis, nous nous sommes mis à leur faire réintégrer la collectivité, mais sans prévoir les services de soutien suffisants pour les aider à se débrouiller dans la société.

J'étais alors à la tête d'un établissement qui a renvoyé 3 000 personnes dans la collectivité. Nous présumions que leur famille s'occuperait d'elles et que si elles avaient besoin de services de soutien, elles pourraient faire appel aux organismes de services sociaux. Le bien-être de ces personnes a donc été doublement mis en péril, à savoir par le manque de services de soutien dans la collectivité et par le délestage de responsabilités d'un palier de gouvernement à l'autre.

Je crois que c'est aux procureurs généraux des provinces, ceux-là mêmes qui sont chargés de faire appliquer la loi, qu'il serait le plus indiqué de transmettre ce message. Hier, j'ai donné l'exemple de la police qui ne prenait pas au sérieux les agressions physiques au sein du couple. Les procureurs généraux, après avoir constaté, à l'occasion de leurs rencontres, à quel point cette question revêtait de l'importance, ont émis, à l'intention de tous les procureurs et de la police, des lignes directrices à ce sujet, et on a noté par la suite un véritable changement d'attitude dans ces milieux. C'était la meilleure forme d'éducation possible à donner à ces gens.

Dans ce cas-ci, l'adoption d'un projet de loi comme le S-17 est-elle la meilleure solution ou ne serait-il pas plus efficace de saisir de nouveau de la question les procureurs généraux des provinces — ou les solliciteurs généraux, selon le nom qu'on leur donne — et de les presser de prendre ces problèmes au sérieux et d'émettre des lignes directrices en conséquence?

Mme Ritchie: Je souhaiterais ardemment qu'on adopte d'abord ce projet de loi, car il sera beaucoup plus difficile de changer la loi que la mentalité d'un procureur général qui, à son retour au tribunal après s'être querellé avec son épouse à la maison, décidera de ne pas partager ce point de vue. À mon sens, ce projet de loi est essentiel. Par ailleurs, ce que vous avez dit, sénateur Andreychuk, à propos du fait qu'on renvoie des gens dans la collectivité sans s'assurer qu'ils y disposent de services de soutien

In addition to that, your idea of contacting the attorneys general and expressing the concern is very helpful. I think it is possible to have both the bill and the attorneys general, not just to have either the one or the other.

Your comments about the devastation created by the release of people into communities that have no way of supporting them is enormously important and is part of this.

Senator Moore: Senator Fraser mentioned the preamble. As I understand it, a preamble may be inserted in a bill but it is never in the act. It will not be in the Criminal Code.

Ms Ritchie: That is right.

Senator Moore: With respect to your mission of sending them a strong message, and your reference case for sending them what you call a higher message, I want to get back to what Senator Fraser said about a minimum sentence. As you say, the judges will do what they are going to do regardless of how high we maximize a sentence. In terms of sending a message that this type of behaviour will not be tolerated, is it worthwhile considering, from your point of view, a minimum sentence that judges must adhere to for situations such as those that were outlined by Senator Fraser?

Ms Ritchie: I would say that that is the best way of sending a message, very definitely. I totally support that, because we have seen that, without that message, without the minimum, one has this present appalling situation. I think it is very important, yes.

Senator Grafstein: Could you just tell us a bit more about the Human Rights Institute of Canada? Is it a national organization?

Ms Ritchie: I incorporated it. I founded it after I left the Department of Justice, while I was Vice-Chairperson of the federal Anti-Dumping Tribunal. It was incorporated in 1974, shortly after I arrived there, and we did research. I say "we." One person was working there on various areas of importance, but it was not open to individuals until about 1980-81, after I left the government. The purpose of it, really, was to do research, but it was basically what I had seen when I was within the federal Department of Justice, where letters were received from all across the country about problems with the laws.

Senator Grafstein: What period was that? What years were you there?

appropriés m'intéresse au plus haut point. Cette situation me préoccupe depuis qu'elle a commencé à exister.

Quant à votre idée d'intervenir auprès des procureurs généraux pour les sensibiliser au problème qui nous occupe, elle m'apparaît fort opportune. Je crois toutefois qu'il serait possible à la fois d'adopter ce projet de loi et d'intervenir auprès des procureurs généraux, l'un n'excluant pas l'autre.

Vos observations à propos des conséquences dévastatrices de la réinsertion de malades dans la collectivité sans qu'on ait prévu les services de soutien nécessaires revêtent une extrême importance et rejoignent nos préoccupations.

Le sénateur Moore: Le sénateur Fraser a avancé l'hypothèse d'un préambule. Sauf erreur, on peut insérer un préambule dans un projet de loi, mais pas dans la loi elle-même. Il ne serait pas reproduit dans le Code criminel.

Mme Ritchie: C'est juste.

Le sénateur Moore: En ce qui a trait à votre mission de transmettre aux intervenants des milieux concernés un message percutant et au fait que le renvoi de votre cause-type contribuera à envoyer message encore plus fort, j'aimerais revenir sur ce que le sénateur Fraser a dit à propos de l'imposition d'une peine minimale. Comme vous l'avez expliqué, les juges vont agir comme ils l'entendent, indépendamment de la peine maximale qu'on aura établie. Si nous entendons faire comprendre que le harcèlement ne sera pas toléré, ne serait-il pas indiqué, à votre avis, d'envisager d'établir une peine minimale que les juges seraient tenus d'imposer dans des cas s'apparentant à ceux que le sénateur Fraser a donnés en exemple?

Mme Ritchie: Je conviens que ce serait, sans contredit, la meilleure façon d'envoyer un message. Je souscris entièrement à cette vision, car, comme nous avons été à même de le constater, sans ce type de message, sans l'imposition d'une peine minimale, on se retrouve dans l'épouvantable situation que nous connaissons actuellement. Oui, je crois que c'est très important.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous simplement nous renseigner un peu plus avant sur l'Institut canadien des droits humains? S'agit-il d'un organisme national?

Mme Ritchie: J'ai été à l'origine de la constitution de cet organisme en personne morale. Je l'ai fondé après avoir quitté le ministère de la Justice, pendant que j'occupais le poste de vice-présidente du Tribunal antidumping fédéral. Il a été constitué en société en 1974, peu après mon entrée en fonction au sein de cet organisme, et nous nous y sommes employés à effectuer des recherches. Je dis «nous», car une personne y faisait des travaux de recherche dans divers domaines d'importance, mais ce n'est que vers 1980-1981 que l'organisme s'est mis à accueillir des membres, après que j'ai cessé d'être à l'emploi du gouvernement. En réalité, l'organisme avait pour but de mener des recherches, mais ces recherches portaient essentiellement sur ce dont j'avais été témoin du temps où je travaillais au ministère de la Justice, où nous recevions des lettres des quatre coins du pays à propos de problèmes liés à nos lois.

Le sénateur Grafstein: De quelle époque s'agit-il? Au cours de quelles années y avez-vous travaillé?

Ms Ritchie: You will not insist on that, surely.

Senator Grafstein: You can whisper it into someone else's ear. Let me tell you why I ask. I spent some time advising the Department of Justice from 1968 to 1972. I agree with your proposition that in those days there was an internal bias within the Department of Justice, in terms of renovation of these issues, and it was intensely negative. You are right that there was a top-down bias in the department about this, and many ministers of justice tried heartily to overcome that built-in bias. It was very slow in changing. I must say there are still vestigial remains today.

Ms Ritchie: I was there from 1968, certainly within that period. That was an overlapping period. My experience really was that it depended entirely upon the person who was the deputy minister of justice.

When I went in, there was a man named Varcoe who was a constitutional law lawyer. I did the work that was not important enough for the men, and that included international law, United Nations, constitutional law — all the things that are the roots of what is so important today. In connection with that, when the Department of External Affairs, as it was then, would send over material to the Department of Justice and say that Canada wanted to ratify this or that convention, it was up to me then to review the laws and the policies. When I sent in my recommendations to the deputy minister or the minister, as the case might be, my recommendations were accepted 100 per cent, except when it came to women. When it came to women, my batting average was probably about 75 per cent. However, enormous changes were made within the government as a result of those conventions, and so on.

Unfortunately, the successors to Mr. Varcoe did not have the same frame of mind. Mr. Varcoe was prepared to experiment with something. If he liked an argument, if it made sense to him, then he would go with it, but so far as others were concerned, they were very protective. They were very insular. At least one was an imperialist whose main concern was to collect up all the various legal divisions in all the other government departments under the Department of Justice.

When I established the institute, I took with me what I had seen there in the department. I did research there. I learned how to do absolutely top research; I had certainly had the opportunity under Mr. Varcoe.

I saw also, though, that when people wrote in and complained about a law, often they had very good ideas, but they would receive a form letter in response, and then their letter with these good ideas would go down to the files room and never be seen again. It seems to me that the right to vote is useless unless people

Mme Ritchie: J'imagine que vous n'allez quand même pas insister sur ce point.

Le sénateur Grafstein: Vous pouvez toujours glisser votre réponse à l'oreille de quelqu'un d'autre. Laissez-moi vous dire pourquoi je vous pose cette question. Entre 1968 à 1972, j'ai passé quelque temps comme conseiller auprès du ministère de la Justice. Je conviens avec vous qu'à cette époque, on avait un préjugé au ministère de la Justice à propos du besoin de réforme concernant ces questions, et ce préjugé était fortement négatif. Vous avez raison de dire que ce préjugé était entretenu de haut en bas, mais, depuis, la plupart des ministres de la Justice qui se sont succédé ont tout fait pour tenter de venir à bout de ce préjugé bien ancré. Il a fallu beaucoup de temps pour changer les mentalités. Je dois d'ailleurs dire qu'encore aujourd'hui on en observe des vestiges.

Mme Ritchie: J'ai été au ministère à partir de 1968. Chose certaine, j'y étais au cours de la période dont vous parlez. Deux courants d'idées se chevauchaient alors. D'après ce que j'ai pu y observer, l'évolution des choses dépendait entièrement de la personne qui occupait le poste de sous-ministre de la Justice.

Quand je suis entrée au ministère, il s'y trouvait un homme du nom de Varcoe, un spécialiste du droit constitutionnel. On me confiait les travaux qui n'étaient pas jugés suffisamment importants pour les hommes, dont ceux qui portaient sur les questions relatives au droit international, aux Nations Unies, au droit constitutionnel — bref, sur les sujets de préoccupation qui sont à l'origine de ce qui nous apparaît si important aujourd'hui. Ainsi, quand le ministère des Affaires extérieures, comme on l'appelait à l'époque, faisait parvenir des documents au ministère de la Justice en signalant que le Canada souhaitait ratifier telle ou telle convention, c'était à moi qu'on demandait de revoir en conséquence nos lois et nos politiques. Les recommandations que je soumettais au sous-ministre ou au ministre, selon le cas, étaient acceptées à 100 p. 100, sauf s'il s'agissait de questions touchant les femmes. Dans ce dernier cas, ma moyenne au bâton était d'environ 75 p. 100. Il demeure que d'importants changements ont pu être observés au sein de l'appareil gouvernemental grâce à ces conventions, notamment.

Malheureusement, les successeurs de M. Varcoe n'avaient pas la même tournure d'esprit que lui. M. Varcoe était ouvert aux nouveautés. S'il aimait un point de vue, s'il y voyait un sens, il y adhérerait, mais les autres, eux, étaient très conservateurs, très étroits d'esprit. Au moins d'entre eux était un impérialiste qui se préoccupait principalement de rassembler sous l'autorité du ministère de la Justice les divers services juridiques des autres ministères.

Quand j'ai créé l'Institut, j'ai apporté avec moi tout ce que j'avais vu dans ce ministère. J'y ai concentré mes recherches. J'ai appris comment mener des recherches vraiment au plus haut niveau: j'avais bien sûr eu l'occasion de le faire quand je relevais de M. Varcoe.

Par ailleurs, j'ai toutefois remarqué que, lorsque des gens écrivaient au ministère pour se plaindre d'une loi, ils avaient souvent de très bonnes idées, mais on se contentait de leur répondre pour la forme, après quoi leur lettre, qui contenait pourtant de si bonnes idées, prenait le chemin de la salle des

have a non-partisan knowledge of exactly what a law means, and that is really why the institute was established. Eugene Forsey was one of our strongest supporters there.

It is not a large institution. It does not have government funding. On this issue, I have effectively stopped doing anything else, because I am so concerned that the foundation of this country has to be based upon the equality of women and men and the recognition of the human rights of everyone. This particular test case, this reference case, is the one that I am most concerned with right now.

We welcome donations. They are tax-deductible, and the larger the better.

Senator Grafstein: Thank you, Dr. Ritchie, for your eloquent response. Perhaps this sets the stage for us to institute a careful study of the institutional biases of the Department of Justice.

The Acting Deputy Chairman: Perhaps I should mention, Dr. Ritchie, that the department has been invited to attend at the end of hearings on this bill. I am sure they will read and reread with great interest the testimony you have given today.

[Translation]

Senator Pépin: I was president of the Canadian Council when *Une femme sur dix est battue au Canada* was published. I remember of all the fuss that took place in the House of Commons when Ms Mitchell made a statement on that matter, when all the members began to ask each other how many of them had beaten their wife that day.

Since then, as a result of the entrenchment of the rights of women into the Constitution, we have seen some changes. Different laws were amended, but we saw also attitudinal changes. We know for a fact that it can take five years to make a law, but also that it can take as much as ten years to achieve changes in attitudes.

In reading bill S-17, which you support, one can notice that it makes specific reference to some contentious points to make things easier for those who have to interpret the law. I have been told that when judges are appointed, they are required to follow training sessions on violence and sexual assault, those sessions being given by an institution located here in Ottawa. I asked if it should not be compulsory for all judges to attend those courses, and I was answered that it was left to the discretion of the judges themselves to determine if they needed to do so.

Senator Beaudoin: It is not compulsory.

Senator Pépin: So, several of them do not follow those sessions. Bill S-17 might help a number of them to revise their ideas.

dossiers, et on n'en entendait jamais plus parler. Il me semble qu'il ne nous sert à rien d'avoir le droit de vote si on ne nous donne pas la possibilité de connaître en toute objectivité la portée exacte des lois, et c'est précisément la mission que s'est donnée l'Institut. Eugene Forsey a été l'un de ceux qui nous ont apporté le plus de soutien.

Il ne s'agit pas d'un organisme imposant. Nous n'obtenons pas de financement gouvernemental. À propos de cet aspect, je vous signale que j'ai réellement cessé de faire autre chose, car je suis on ne peut plus convaincue que l'édification de notre pays doit se faire sur la base de l'égalité des hommes et des femmes et de la reconnaissance des droits de toute personne. La cause-type dont je vous ai parlé, le renvoi que nous souhaitons obtenir, est ce qui me préoccupe le plus actuellement.

Nous acceptons les dons. Ils sont déductibles du revenu imposable, et plus ils sont importants, mieux c'est.

Le sénateur Grafstein: Merci, madame Ritchie, pour votre réponse éloquente. Peut-être que vos propos nous amèneront à effectuer une étude sérieuse des préjugés qui subsistent encore au sein du ministère de la Justice.

Le vice-président suppléant: Peut-être devrais-je vous signaler, madame Ritchie, que les représentants du ministère ont été invités à comparaître devant nous à la fin de nos audiences sur ce projet de loi. Je suis sûr qu'ils liront et reliront avec un vif intérêt votre témoignage d'aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Pépin: J'étais présidente du Conseil canadien lorsqu'on a publié *Une femme sur dix est battue au Canada*. Je me souviens de cette esclandre survenue à la Chambre des communes lorsque Mme Mitchell a fait des déclarations à ce sujet, où tous les députés se demandaient combien de leurs membres avaient battu leur femme cette journée-là.

Depuis, il y a eu des changements avec l'enchâssement du droit des femmes dans la Constitution. Des lois ont été modifiées, mais aussi il y a eu des changements d'attitude. On sait pertinemment que cela peut prendre cinq ans pour créer une loi, mais que les changements d'attitude peuvent prendre jusqu'à dix ans.

En lisant le projet de loi S-17, que vous appuyez, on s'aperçoit qu'on y précise des points litigieux de façon à rejoindre plus facilement les gens qui interprètent la loi. Je me suis laissée dire que lorsque les juges sont nommés, il existe une institution à Ottawa où ils doivent suivre des cours de formation sur la violence et l'agression sexuelle. J'ai demandé si cela ne devrait pas être obligatoire pour tous les juges d'assister à ces cours? On m'a répondu que c'était laissé à la discrétion des juges eux-mêmes d'en évaluer la nécessité.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas obligatoire.

Le sénateur Pépin: Alors il y en a plusieurs qui ne les suivent pas. Le projet de loi S-17 aidera peut-être à rafraîchir les idées à plusieurs.

[English]

The Acting Deputy Chairman: Dr. Ritchie, thank you very much for your testimony this morning.

Ms Ritchie: It has been a great honour to be here. If I have been able to help in any way, then I am very pleased.

The Acting Deputy Chairman: Honourable senators, next Wednesday we will have the Attorney General of British Columbia before us on Bill S-17, and we will be able to question him on the letter that he sent to us and on his concerns about Bill S-17. We will also meet Thursday morning. As I mentioned a moment ago to Dr. Ritchie, officials of the Department of Justice will appear before us at the end of our study of this bill, whenever that may be.

As you know, because of the bill's many ramifications, your steering committee agreed to look into Bill S-17 quite deeply. We intend to hear all of the witnesses we think should be heard so that we can make a decision with all the wisdom suggested by Dr. Ritchie.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le vice-président suppléant: Madame Ritchie, merci beaucoup de votre témoignage d'aujourd'hui.

Mme Ritchie: J'ai été fort honorée de comparaître devant vous. Si j'ai pu vous être utile de quelque façon, j'en suis très heureuse.

Le vice-président suppléant: Chers collègues, mercredi prochain, nous entendrons le procureur général de la Colombie-Britannique sur le projet de loi S-17, et nous pourrons le questionner à propos de la lettre qu'il nous a fait parvenir et de ses préoccupations concernant ce projet de loi. Nous nous réunirons également jeudi matin. Comme je l'ai indiqué il y a un moment à Mme Ritchie, les représentants du ministère de la Justice comparaitront devant nous à la fin de notre étude de ce projet de loi, je ne sais trop à quel moment.

Comme vous le savez, compte tenu des nombreuses ramifications qu'aura le projet de loi S-17, notre comité de direction a décidé que nous l'examinerions à fond. Nous entendons faire comparaître tous les témoins dont il nous semblerait indiqué de connaître le point de vue, pour pouvoir prendre une décision en toute sagesse comme le souhaite Mme Ritchie.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On the proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain Acts that have ceased to have effect.

From the Department of Justice:

Don Macpherson, Legislative Counsel, Legislative Section;

Hélène Rodrigue, Legislative Counsel, Legislative Section.

On Bill S-17:

From the Human Rights Institute of Canada:

Dr. Marguerite Ritchie, President.

Concernant les propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet.

Du ministère de la Justice:

Don Macpherson, conseiller législatif, Section de la législation;

Hélène Rodrigue, conseillère législative, Section de la législation.

Concernant le projet de loi S-17

De l'Institut canadien des droits humains:

Mme Marguerite Ritchie, présidente.

